

# Novi zakon o zapošljavanju

Duškanka Marinković-Drača  
Savez samostalnih sindikata  
Hrvatske, Zagreb

Primljeno: listopad 1996.

Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici od 28. lipnja 1996. godine donio je Zakon o zapošljavanju. Tekst Zakona objavljen je u *Narodnim novinama* broj 59 od 17. srpnja 1996. godine, a stupio je na snagu 25. srpnja 1996. godine. Zakon o zapošljavanju jedan je od zakona koji se naslanja na radno zakonodavstvo.

Značaj tog Zakona treba promatrati u kontekstu stanja zatečenog u vrijeme njegova donošenja, a koje je obilježeno velikom nezaposlenošću. Naime, u posljednjih pet godina zaposlenost je opala gotovo za četvrtinu, a nezaposlenost je porasla od 139.878 u 1989. godini na više od 264.000 sredinom 1996. godine.

Posljedice koje bi trebale proizaći iz primjene Zakona o zapošljavanju predlagatelj određuje na sljedeći način:

- kroz mjere aktivne politike zapošljavanja zadržati postojeću zaposlenost i olakšati zapošljavanje pojedinih grupa i pojedinaca na tržištu rada te smanjivati nezaposlenost produktivnim zapošljavanjem;

- pasivnim mjerama - isplata naknada i drugih materijalnih davanja ostvariti zadovoljavajući stupanj socijalne sigurnosti te kategorije stanovništva, a sve u skladu s materijalnim mogućnostima društva.

- postići optimalno ustrojstvo službe zapošljavanja;

- potrebna sredstva trebaju osigurati radnici i poslodavci.

## AKTIVNA POLITIKA U ZAPOŠLJAVANJU

Zakon određuje da bi kroz mjere aktivne politike zapošljavanja trebalo utjecati na zadržavanje postojeće zaposlenosti, olakšati zapošljavanje pojedinaca i skupina na tržištu rada, te smanjivati nezaposlenost produktivnim zapošljavanjem.

Te mjere posebno obuhvaćaju programe obrazovnih djelatnosti, programe otvaranja novih radnih mjesta i prilagodbe postojećih skupinama nezaposlenih, programe samoza-

pošljavanja, sanacije neprofitabilnih društava i zapošljavanja posebnih skupina (starije osobe, invalidi i dr.).

Sredstva namijenjena provedbi tih programa mogu se odobravati u obliku kredita, ili ih Zavod može ulagati kad se osigurava zapošljavanje većeg broja osoba.

U usporedbi s dosadašnjim zakonom ne uvode se nove mjere u tom području, niti se predviđaju novi institucionalni okviri za njihovu provedbu. Upitno je zbog čega nikad nije proveden bivši zakon, kojim je 1991. godine radi stvaranja uvjeta za brži razvoj samozapošljavanja osnovana Hrvatska agencija za poticanje i razvoj poduzetništva (HAMP).

## MATERIJALNO OSIGURANJE ZA VRIJEME NEZAPOSLENOSTI

### *Uvjeti, visina i trajanje novčane naknade*

Novčana je naknada jedno od temeljnih prava po osnovi radnog odnosa. Ovo pravo stječe osiguranik koji je u trenutku prestanka radnog odnosa imao najmanje devet mjeseci neprekidnog rada ili dvanaest mjeseci prekida u posljednjih osamnaest mjeseci. Vrijeme bolovanja nakon prestanka radnog odnosa, ako je za to vrijeme zaposlenik primao naknadu plaće, te vrijeme obveznog osiguranja po propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju, smatra se vremenom provedenim na radu, a koje se tretira kao uvjet ostvarivanja prava na novčanu naknadu.

Uvjet neprekidnog rada ne traži se za ženu koja u trenutku prestanka radnog odnosa ima dijete koje nije navršilo godinu dana života odnosno blizance, treće i svako sljedeće dijete koje nije navršilo tri godine života. Gledajući ovo zaštitno pravo sa stajališta provedbe možemo utvrditi da će se ona odnositi samo na žene kojima radni odnos prestaje zbog stečaja ili likvidacije. Ovo iz razloga što prema odredbama Zakona o radu (*Narodne novine br. 38/95*) za vrijeme korištenja prava po osnovi zaštite majčinstva ženi se ne može otkazati ugovor o radu. Kako za ostvarivanje prava na

novčanu naknadu ove žene moraju ispunjavati sve druge uvjete utvrđene Zakonom, to znači da u slučaju raskida ugovora o radu svojom voljom gube pravo na novčanu naknadu, neovisno o trajanju radnog odnosa.

U slučaju kada nezaposlena osoba ima, primjerice, pet mjeseci neprekidnog rada, te se nakon tri mjeseca zaposli i ostvari četiri mjeseca neprekidnog rada, moći će ostvariti i pravo na novčanu naknadu, jer se vrijeme privremene nezaposlenosti ne smatra prekidom rada (čl. 17 st. 6).

Sljedeći uvjet za ostvarivanje toga prava je prijava zavodu u roku od 30 dana od prestanka radnog odnosa, ili prestanka privremene nesposobnosti za rad. U slučaju objektivne spriječenosti rok za prijavu je 8 dana od prestanka razloga, a najkasnije 3 mjeseca od dana prestanka radnog odnosa.

Nezaposlena osoba koja ispuni naznačene uvjete samim tim ne stječe pravo na novčanu naknadu, jer je to pravo vezano i na razlog prestanka radnog odnosa. Razloge navedene u čl. 19. Zakona, kada nezaposlena osoba ne ostvaruje pravo na novčanu naknadu, možemo kratko označiti kao prestanak ugovora o radu voljom ili krivnjom nezaposlene osobe ili zbog drugih razloga koji su na strani zaposlenika.

Osnovicu za određivanje visine novčane naknade kao i do sada predstavlja prosjek plaće ostvaren u prethodna tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa, umanjen za doprinose. Međutim, u slučaju da se novčana naknada ne može utvrditi na taj način, ona će se odrediti u visini prosjeka isplaćene naknade u zavodu u prethodnom mjesecu, a ne kao po odredbama prijašnjih propisa, prema visini naknade podružne službe zavoda.

Došlo je do promjene u visini iznosa novčane naknade, tako da ona za prvih 78 dana korištenja iznosi 80%, a preostalo vrijeme 60% od osnovice (prema prijašnjim propisima iznosila je 50%).

Zakon napušta automatizam u određivanju iznosa najnižeg odnosno najvišeg iznosa naknade. Njih će određivati ministar nadležan za rad, uz suglasnost ministra nadležnog za financije, ali na način da taj iznos ne može biti niži od 20% iznosa prosječne isplaćene plaće u gospodarstvu Republike Hrvatske prema zadnjem objavljenom podatku.

Prva odluka o visini novčane naknade za nezaposlenu osobu objavljena je u *Narodnim novinama* br. 64 od 30. srpnja 1996. godine. Tom je odlukom utvrđena najniža novčana naknada u iznosu 407,20 kuna, a najviša u iznosu 900,00 kuna, dok je drugom odlukom (*Narodne novine* br. 85/96) najniži iznos utvrđen u iznosu 411,60 kuna, što je "povećanje" za 4,40 kuna. Postavlja se pitanje da li se tim iznosom može dosegnuti postavljeni cilj ostvarenja zadovoljavajućeg stupnja socijalne sigurnosti nezaposlenih?

Trajanje primanja novčane naknade i nadalje se određuje u odnosu na vrijeme koje je osoba provela na radu. To znači da je 78 dana minimalni uvjet, do 312 dana ako je nezaposlena osoba na radu provela više od 10 godina. Kako se nedjelje ne računaju u broj dana, proizlazi da će za 10 i više godina rada nezaposlena osoba primati novčanu naknadu godinu dana. Prema prijašnjim propisima za rad duži od 15 godina pravo na naknadu moglo se ostvariti u trajanju od 18 mjeseci.

Izuzetak od navedenog pravila utvrđen je u odnosu na sljedeće osobe:

- muškarci s 30 godina rada, žene s 25 godina i nezaposlene osobe kojima nedostaje 5 godina do ostvarenja dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu, imaju pravo na naknadu do ponovnog zaposlenja odnosno stjecanja prava na starosnu ili invalidsku mirovinu;

- žena koja u trenutku prestanka radnog odnosa ima dijete koje nije navršilo godinu dana odnosno blizance, treće i svako sljedeće dijete do tri godine života ima pravo na novčanu naknadu do naznačene starosti djeteta.

Radi samozapošljavanja ukupni iznos naknade na koju nazaposlena osoba ima pravo može se isplatiti na njezin zahtjev jednokratno, pod uvjetima i na način koje utvrdi Upravno vijeće zavoda.

Trajanje prava na novčanu naknadu produžava se u slučaju trudnoće i poroda, za vrijeme privremene nesposobnosti za rad i sudjelovanja u obrazovnom programu.

Novčana naknada se obustavlja i ne isplaćuje za vrijeme odsluženja odnosno dosluženja vojnog roka, izdržavanja kazne zatvora do 6 mjeseci, te ako se korisnik ne javi zavodu jedan put mjesečno. Prijavljivanje zavodu jedan put mjesečno posebno je važno, jer propust te ob-

veze u dva uzastopna mjeseca znači i gubitak prava na novčanu naknadu. Kod ostalih slučajeva prestanka tog prava, navedenih u čl. 28, posebno skrećemo pozornost na odbijanje prvog ponuđenog zaposlenja koje odgovara zanimanju i stupnju stručne spreme, znanju i sposobnosti i drugim posebnim uvjetima potrebitim za obavljanje poslova ili neprijavljanje na oglas odnosno natječaj na koji će ga uputi zavod. Neće se smatrati neopravdanim odbijanjem zaposlenja ako ponuđeno zaposlenje onemogućava nezaposlenu osobu u izvršavanju obiteljskih obveza (razdvajanje obitelji, nemogućnost zbrinjavanja djeteta zbog radnog vremena poslodavca i sl.) ili stoga što poslodavac redovito ne ispunjava svoje obveze prema zaposlenicima (zakašnjenja u isplati plaća i ostalih materijalnih prava). U naznačenim slučajevima odbijanje zaposlenja ne znači gubitak prava na naknadu za vrijeme nezaposlenosti.

Nakon zaposlenja te njegova prestanka novčana se naknada utvrđuje iznova prema navedenim uvjetima. Izuzetak predstavlja slučaj kada je kod osobe zbog ponovnog zaposlenja došlo do prestanka primanja naknade, pa će joj se, kad iznova ostane nezaposlena, produžiti isplaćivanje novčane naknade za onoliko vremena koliko joj je preostalo za primanje te naknade.

#### *Zdravstveno, mirovinsko i invalidsko osiguranje i doplatka za djecu*

Zdravstveno osiguranje nezaposlena osoba ostvaruje pod povoljnijim uvjetima od uvjeta propisanih za primanje novčane naknade. Za ostvarenje tog prava nije od utjecaja osnova i razlog nezaposlenosti. Jedini uvjet je pravodobna prijava zavodu.

Glede ostvarivanja prava na mirovinsko i invalidsko osiguranje, valja napomenuti da je prijelaznom odredbom čl. 83. podstavak 3. prestao važiti čl. 18. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju (NN br. 26/83, 5/86, 42/87, 34/89, 57/89, 40/90, 26/93, 29/94 i 44/94). Time su zaposlenici kojima radni odnos prestaje zbog stečaja ili likvidacije poduzeća izgubili pravo na mirovinsko i invalidsko osiguranje koje su po toj odredbi mogli ostvarivati u trajanju do 24 mjeseca. Istodobno je uspostavljeno novo pravo na mirovinsko i invalidsko osiguranje i to za sljedeće kategorije nezaposlenih osoba:

- u trajanju do 5 godina za osobe koje su ostvarile pravo na novčanu naknadu i imaju godine života koje su uvjet za stjecanje prava na starosnu mirovinu, ali nemaju potreban staž osiguranja;

- do godine dana života djeteta odnosno do navršene 3. godine života djeteta, ako je po ocjeni nadležnog tijela zdravstvenog osiguranja djetetu potrebna pojačana majčina njega, do 3. godine za blizance, treće i svako sljedeće dijete;

- šest mjeseci od smrti djeteta ali najduže do navršenja prethodno naznačenih uvjeta. Sredstva za zdravstveno i mirovinsko osiguranje osigurava Zavod, a osnovicu utvrđuje Vlada Republike Hrvatske. Naznačena prava gube se iz razloga koji su čl. 28 Zakona navedeni za gubitak prava na novčanu naknadu, osim zbog isteka vremena za koje je nezaposlena osoba primala novčanu naknadu.

### **HRVATSKI ZAVOD ZA ZAPOŠLJAVANJE**

Hrvatski zavod za zapošljavanje konstituirao se kao javna ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske na koju se primjenjuju propisi o ustanovama. Danom stupanja na snagu zakona dosadašnji zavod prestaje biti u sastavu Ministarstva rada i socijalne skrbi i nastavlja s radom kao Hrvatski zavod za zapošljavanje. Ta je činjenica posebno važna i za zaposlenike Hrvatskog zavoda, na čiji radni odnos se ne primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima, već Zakon o radu.

Uz određivanje nadležnosti Hrvatskog zavoda, zakon određuje Upravno vijeće, kao tijelo koje upravlja zavodom. U odnosu na sastav Upravnog vijeća sindikati i udruge poslodavaca zahtijevali su dosljednost u provedbi tripartizma i isti broj predstavnika Vlade Republike Hrvatske, sindikata i udruga poslodavaca. Taj zahtjev nije prihvaćen, tako da Vlada Republike Hrvatske u Upravno vijeće imenuje pet članova, a sindikati i poslodavci po dva člana. Vlada Republike Hrvatske imenuje i ravnatelja zavoda.

Zakon o zapošljavanju, za razliku od dosadašnjih propisa, ne navodi područne službe Zavoda kao organizacione oblike putem kojih se ostvaruju prava po osnovi nezaposlenosti.

### IZVORI SREDSTAVA ZA DJELATNOST ZAPOŠLJAVANJA

Do stupanja na snagu novog Zakona o zapošljavanju sredstva za djelatnost zapošljavanja osiguravala su se od doprinosa za zapošljavanje po stopi 1,9% iz plaća zaposlenika.

Novi zakon utvrđuje obvezu plaćanja doprinosa ne samo za zaposlenike, već i za poslodavce i to na način:

- za zaposlenika 0,85% njegove plaće;
- za poslodavca 0,85% od zbroja osnovica za obračun doprinosa svih zaposlenika koje poslodavac zapošljava.

Obveznik uplate doprinosa je poslodavac, koji je iste dužan obračunati i isplatiti pri svakoj plaći.

Zaposlenici zaposleni u državama s kojima Republika Hrvatska nema zaključen međudržavni ugovor ili u kojima zaposlenik nije osiguran za slučaj nezaposlenosti, sami uplaćuju doprinos, po stopi koju utvrđuje Upravno vijeće zavoda.

Dodatan izvor prihoda zavoda trebala bi predstavljati i sredstva ostvarena naplatom

kazni propisanih Zakonom o zapošljavanju, Zakonom o radu, Zakonom o inspekciji rada (NN br. 59/96), Zakonom o zapošljavanju stranaca (NN br. 19/92, 33/92, 89/92, 26/93, 29/94 i 52/94).

### ZAKLJUČAK

Novi Zakon o zapošljavanju zatekao je izuzetno teško stanje na tržištu rada, visoku stopu nezaposlenosti, nužnost prilagodbe broja i strukture zaposlenih procesima restrukturiranja hrvatskog gospodarstva. Stvaranje poticajnih mjera za novo zapošljavanje kao jedan od temeljnih ciljeva Zakona, uz istodobno smanjenje izvornih prihoda Zavoda (stopa se smanjuje sa 1,90% na ukupno 1,70%, a isplate minimalnih plaća zaposlenicima koji ne mogu raditi zbog posljedica prouzročenih ratom, prebacuju se s proračuna na teret sredstava Zavoda), zasigurno će biti teško ostvarivo. Utoliko prije ostalim propisima treba stvarati normativne i institucionalne pretpostavke za postizanje tog cilja. Uključivanje ostalih socijalnih partnera - predstavnika poslodavaca i zaposlenika, također može pomoći u prevladavanju problema nezaposlenosti.