

Pravo na rad: od obveze države do osobne odgovornosti

SANJA CRNKOVIĆ-POZAIĆ*
Hrvatski zavod za zapošljavanje
Zagreb, Hrvatska

Stručni članak
UDK: 331.5:369(497.5)
Primljeno: prosinac 2003.

Pravo na rad ograničeno je mogućnošću ostvarivanja tog prava u uvjetima visoke nezaposlenosti. U radu se prikazuju godišnje promjene zaposlenosti, nezaposlenosti i radne snage od 1963. do 2003. godine, a koje govore o drastičnom padu nezaposlenosti nakon 1990. godine. Stope zaposlenosti i nezaposlenosti variraju, ovisno o tome koji se izvor koristi, administrativni ili onaj ankete radne snage. Ima, međutim, indicija da podaci iz ovih dvaju izvora konvergiraju paralelno s padom registrirane nezaposlenosti koji je primjetan nakon ožujka 2002. godine. U radu se daje pregled osnovnih prava u sustavu osiguranja za slučaj nezaposlenosti te se prikazuje struktura korisnika novčane naknade. Na kraju se konstatira da je pokrivenost nezaposlenih novčanom naknadom vrlo ograničena, a da je iznos naknade nedovoljan da pokrije osnovne životne potrebe pojedinca.

Ključne riječi: pravo na rad, zaposlenost, nezaposlenost, osiguranje od nezaposlenosti, novčana naknada, Hrvatska.

HRVATSKA I PRISTUP PRAVU NA RAD: RAZVOJ OD 1990. GODINE DO DANAS

U Hrvatskoj je ostvarenje prava na rad, uz stopu nezaposlenosti od 14 do 18%¹, na velikoj kušnji. U slučaju nezaposlenosti zaštitni je sustav relativno tanak. Naknada za nezaposlenost je preniska za troškove života pojedinca, a trajanje novčane naknade kraće je od prosječnog trajanja nezaposlenosti. To znači da je pokrivenost pravom na naknadu relativno malena (od 17 do 20%), a neke skupine nemaju uopće prava na naknadu, poput mladih koji nikada nisu radili i uplaćivali doprinose, samozaposlene osobe koje ne mogu uplaćivati u zajednički fond sigurnosti za slučaj nezaposlenosti kao i ostali zaposle-

nici. Više od 60% registriranih nezaposlenih je nezaposleno dulje od 1 godine, a postoje skupine koje su više pogođene nezaposlenošću, i to dugotrajnijom nezaposlenošću od drugih. Među njima su na prvom mjestu osobe s niskom razinom obrazovanja, žene, starije osobe i mladi bez radnog iskustva, te osobe s invaliditetom ili smanjenom radnom sposobnošću. Kod onih kategorija u kojih se istovremeno prepliću više karakteristika posebno je teška situacija. To je slučaj starijih žena sa smanjenom radnom sposobnošću, ili u osoba s invaliditetom s ograničenom radnom sposobnošću.

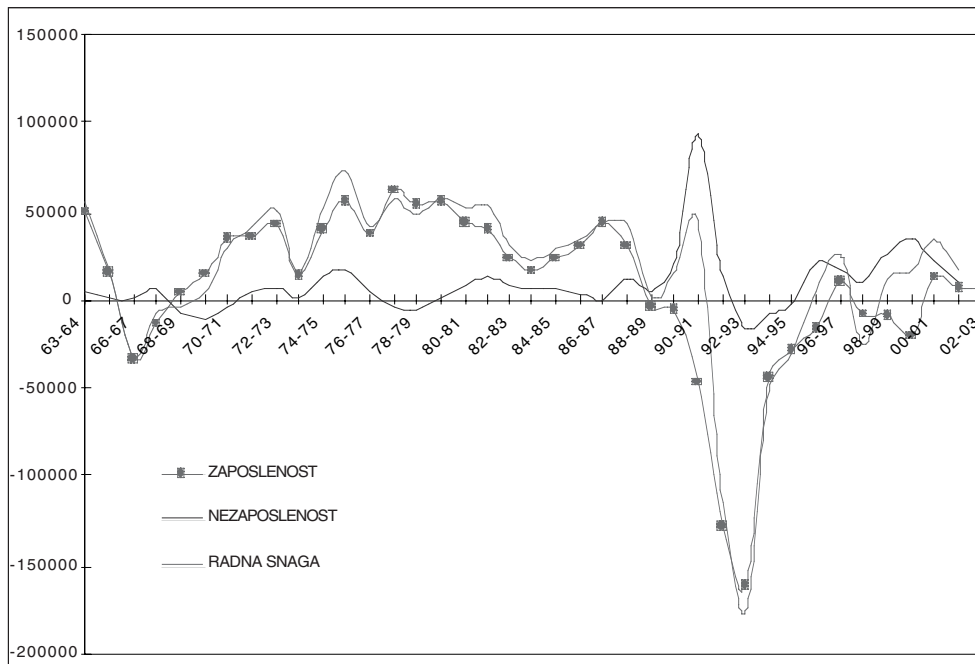
Grafikon 1. prikazuje godišnje promjene u zaposlenosti, nezaposlenosti i radnoj snazi u tijeku dugoga niza godina, tj. od 1963.

* Sanja Crnković-Pozaić, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zvonimirova 15, 10 000 Zagreb, sanja.crnkovic@hzz.hr

¹ 14,2% je stopa nezaposlenosti prema međunarodnim standardima dok je stopa registrirane nezaposlenosti 18,2%.

Grafikon 1.

Godišnje promjene zaposlenosti, nezaposlenosti i radne snage od 1963. do 2003.



Izvor: Državni zavod za statistiku, priopćenja.

do 2003. godine. Nakon razdoblja reforme sredinom 60-ih, zaposlenost je neprekidno rasla, dok je nezaposlenost oscilirala uz manje pozitivne ili negativne promjene. Već krajem 80-ih nezaposlenost počinje rasti, a zaposlenost je počela padati 1987. godine. Međutim, drastičan pad zaposlenosti počeo je 1990. i nastavio se sve do 2000., uz malen porast u 1998. godini. Vrlo je uočljivo da je pad zaposlenosti bio mnogo izraženiji od porasta nezaposlenosti upravo zbog velikog broja pojedinaca koji su otišli u mirovinu u tom razdoblju. Kada se prekinulo s poticanjem prijevremenog umirovljenja, nastavak pada zaposlenosti u mnogo se većoj mjeri osjetio na rastu registrirane nezaposlenosti.

U Hrvatskoj je stopa aktivnosti² vrlo niska, što znači da ima mnogo stanovnika koji su neaktivni i moraju biti uzdržavani bilo od obitelji ili preko državnih transfera. Kada relativno siromašna zemlja, kao Hrvatska, ima mnogo neaktivnih osoba a razina siromaštva je ispod 10%, to može značiti da podaci o stvarnoj zaposlenosti nisu takvi kakvima se čine, da je iznos transfera korisnicima koji ne rade velik, te da se dio prihoda za transfere dobiva zaduživanjem.

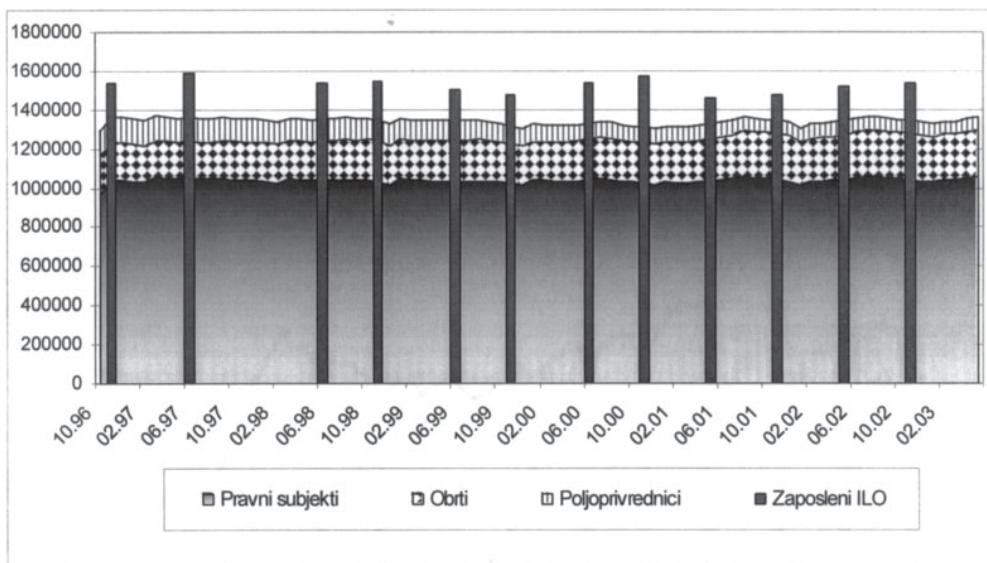
U donjem grafikonu prikazano je kretanje zaposlenosti iz dvaju izvora: ankete radne snage³ i uzorka poduzeća, koje Državni zavod za statistiku provodi mjesečno.

² Stopa aktivnosti je omjer radne snage radno sposobnog stanovništva, tj. svi koji bi željeli raditi ili koji već rade u odnosu na sve osobe stare od 15 do 65 godina starosti.

³ Zaposlene su sve osobe koje su u tjednu koji je prethodio anketi radili u cilju stjecanja sredstava za život radili barem 1 sat. Pri tome nije bitno da li je osoba imala ugovor o radu, ugovor o djelu ili pak radila u svojoj ekonomiji.

Grafikon 2.

Zaposlenost iz dvaju izvora: anketa radne snage te mjesečna anketa DZS 1997.-2003.



Izvor: Anketa radne snage, razne godine i Priopćenja Državnog zavoda za statistiku.

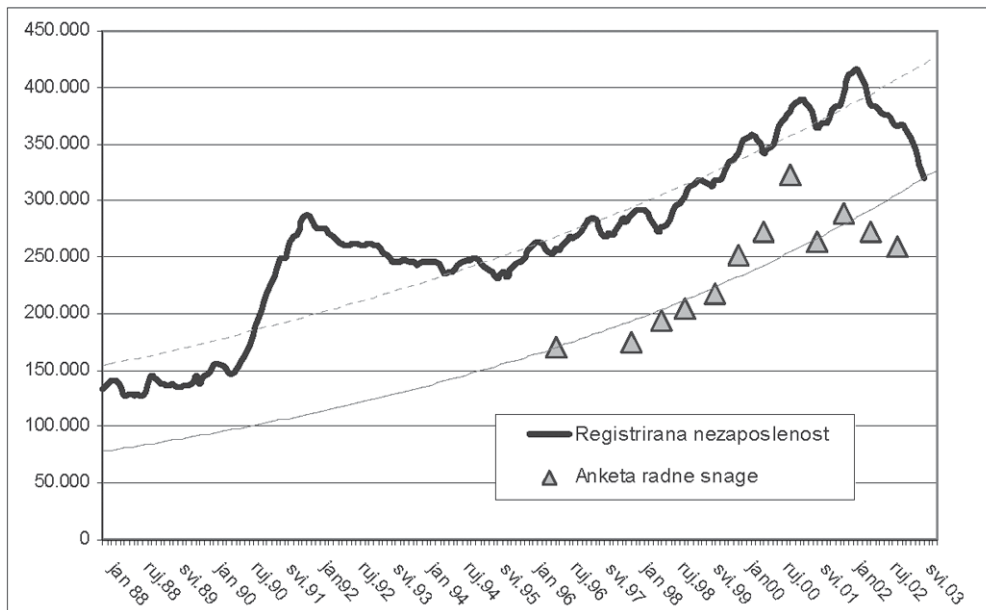
Zaposlenost je veća prema anketi radne snage od drugog izvora, što objašnjava činjenicu da zaposlenost u tzv. formalnom sektoru⁴ čini samo dio osoba koje rade i kroz svoj rad stječu sredstva za život. Premda je neformalni sektor izvor prihoda za mnoge, takav rad nosi mnoge rizike, nesigurnosti i izostanak socijalne zaštite.

S druge strane, registrirana nezaposlenost precjenjuje stvarnu nezaposlenost, ako je mjerimo međunarodnim standardima. Standardi Međunarodne organizacije rada nalažu da se istovremeno moraju ispuniti tri kriterija da bi se osoba smatrala nezaposlenom: u cijelosti mora biti bez posla; mora aktivno tražiti posao, mora biti

raspoloživa da u kratkom vremenu prihvati posao ako joj bude ponuđen. S druge strane, donedavno se u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje nije pratio niti provjeravao status prijavljenih osoba, osim što se tražila izjava o tome da osoba nije vlasnik poduzeća ili obrta, odnosno da nije poljoprivrednik koji plaća mirovinsko osiguranje. Kada su se od rujna 2002. godine počeli primjenjivati postupci koji provjeravaju aktivno traženje posla, rad prema ugovoru o djelu i raspoloživost za rad, jedan dio osoba koje su prethodno bile registrirane kao nezaposlene, skinut je s evidencije. No, pitanje je kolika je razlika između jednoga i drugog izvora podataka, vidi se iz grafikona 3.

⁴ Formalni sektor su svi oblici rada koji se evidentiraju a uključuju rad prema ugovoru o radu, osobe s vlastitih obrtom ili slobodnom profesijom i poljoprivrednici. Drugi izvor uključuje i sve osobe koje rade u vlastitom poduzeću, obrtu, ili poljoprivrednom gospodarstvu kao i osobe koje rade bez ugovora o radu bilo preko ugovora o djelu ili u cijelosti na crno.

Grafikon 3.
Nezaposlenost iz dvaju izvora od 1988. do 2003. godine



Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje i Državni zavod za statistiku.

Ima indikacija da podaci iz dvaju izvora konvergiraju u vremenu. Stopa nezaposlenosti prema međunarodnim standardima je 14,2%, dok je stopa koja koristi administrativne izvore 18,2%. Jedan broj registriranih nezaposlenih radi, dio ih aktivno ne traži posao, a jedan dio nije raspoloživ za rad.

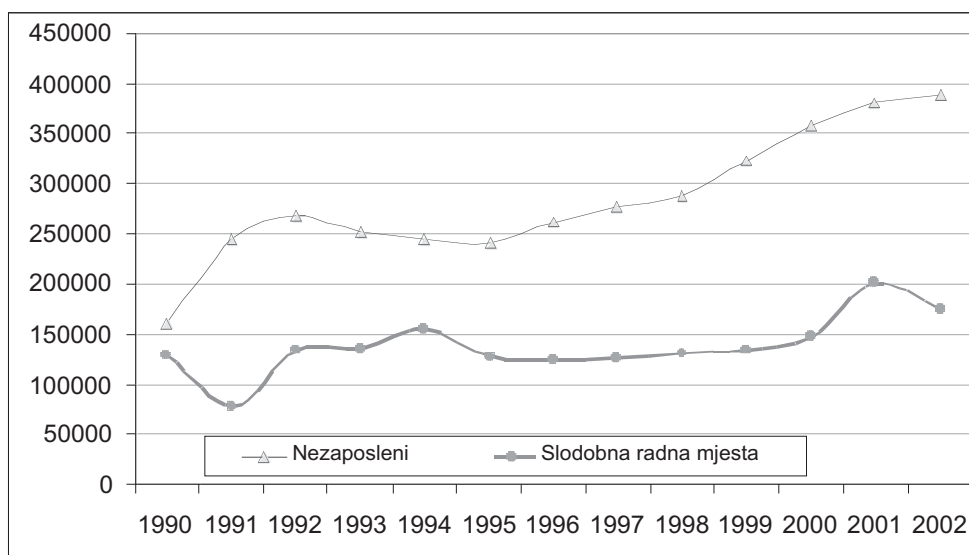
U proteklom je razdoblju kretanje na tržištu rada pokazalo neke nove trendove. Registrirana nezaposlenost je u stalnom padu od ožujka 2002. godine, uz malo povećanja u studenom i listopadu. Nije, međutim, došlo da bitnog povećanja zaposlenosti, ili su ta povećanja bila izrazito malena, ispod 1%. Analiza razloga padu nezaposlenosti ukazuje na mnoge isprepletene pojedinosti, od pojačanog zapošljavanja s evidencije, smanjenja ulaska u nezaposlenost, primjene nove definicije nezapo-

slenosti temeljene na međunarodnim standardima, primjene mjera aktivne politike, kao i novog vođenja poslovnih procesa u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje. Vjerodostojnost pada nezaposlenosti potvrđena je sličnim kretanjem nezaposlenosti u anketi radne snage, koja također bilježi pad u istom razdoblju.

Glavni problem u pristupu pravu na rad može se nazrijeti iz grafikona 4. u kojem su prikazani registrirani nezaposleni s jedne strane, i broj slobodnih radnih mjesta s druge, u razdoblju od 1990. do 2002. godine.

Razvidno je da je broj nezaposlenih u cijelom razdoblju bio znatno veći od broja slobodnih radnih mjesta, te će tako mogućnost zapošljavanja za mnoge biti skućena, a dugotrajna nezaposlenost bit će dugotrajno stanje.

Grafikon 4.
Nezaposlenost i slobodna radna mjesta, 1990.-2002.



Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje

Jedna od popularnih argumentacija kojom se objašnjava nedostatan broj radnih mjesta u Hrvatskoj u odnosu na broj tražitelja zaposlenja, jest nefleksibilno tržište rada, čemu se uzrok najviše traži u rigidnom zakonodavstvu koje čini prekid zaposlenja teško ostvarivim, skupim i sporim za poslodavca. Tako se argumentira (Rutkowski, 2003.) da je za otvaranje ne više radnih mjesta neophodno deregulirati zakonodavstvo i smanjiti prava radnika. Pitanje jest koliko je ta tvrdnja točna?

PREGLED OSNOVNIH PRAVA U SUSTAVU OSIGURANJA ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI

Pravo na novčanu naknadu nezaposlene osobe mogu ostvariti po dvije osnove:

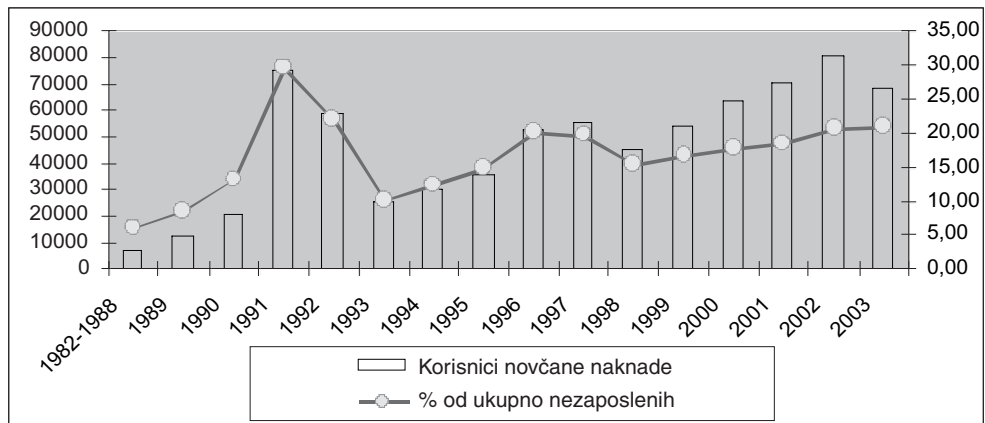
- po osnovi prethodnoga rada, temeljem Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezapo-

slenosti (Narodne novine br. 32/2002. i 114/2003.);

- po osnovi sudjelovanja u obrani suvereniteta Republike Hrvatske, a temeljem Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine br. 94/2001.).

U razdoblju 1990.-2003. godine značajno je oscilirao broj korisnika novčane naknade u ukupnoj nezaposlenosti - od 21 tisuća na početku razdoblja do preko 80 tisuća u 2002. godini. Broj tih korisnika mijenja se u skladu s dinamikom otpuštanja zaposlenika, do koje dolazi zbog stečaja, zatvaranja poduzeća ili obrta te zbog smanjenog obima poslova. Najčešći razlog dolaska na evidenciju korisnika novčane naknade jest prekid trajanja ugovora o radu na određeno vrijeme. Ostali su razlozi danas mnogo manje važni u odnosu na razdoblje najintenzivnijeg restrukturiranja.

Grafikon 5.
Broj korisnika novčane naknade i njihov udio u ukupnoj nezaposlenosti



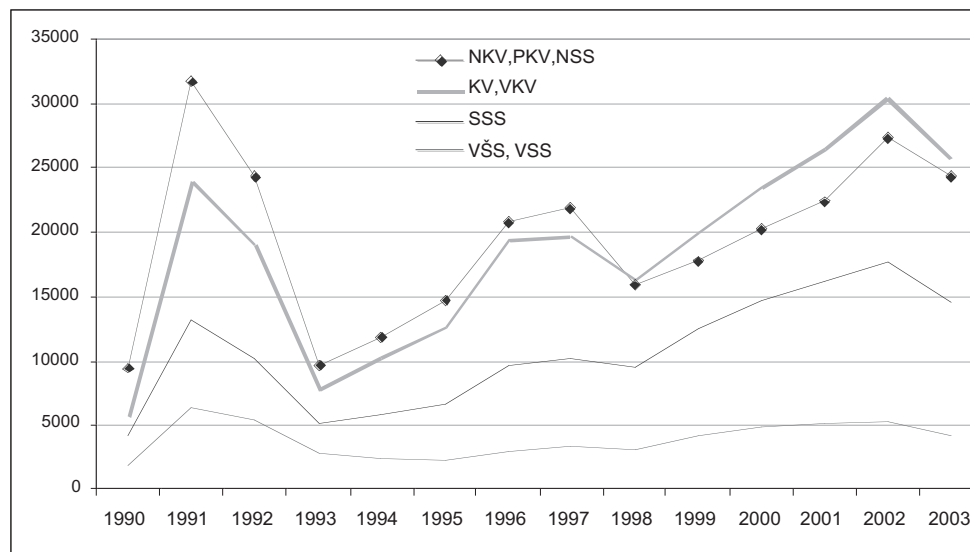
Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje, mjesečni bilten.

STRUKTURA KORISNIKA NOVČANE NAKNADE

Do 1993. godine korištenje prava na novčanu naknadu temeljilo se isključivo na Zakonu o zapošljavanju, a nezaposlene su

ga osobe ostvarivale nakon prestanka rada, uz zadovoljenje određenih uvjeta. Kada se populaciji nezaposlenih osoba - korisnika novčane naknade - priključuju i razvojačeni hrvatski branitelji sukladno Zakonu o bra-

Grafikon 6.
Korisnici novčane naknade prema stručnoj spremi



Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje.

niteljima, bitno se mijenja struktura ukupnog broja korisnika te naknade, pa su u trogodišnjem razdoblju intenzivnog pristupanja populaciji korisnika naknade (1994.-1996.) prevladavali hrvatski branitelji: njihov udjel u ukupnom broju korisnika naknade iznosi od 53% do iznad 55%. Budući da je trajanje prava na novčanu naknadu hrvatskim braniteljima ograničeno na razdoblje od 4 do 18 mjeseci (ovisno o vremenu provedenom u obrani suvereniteta RH), istekom vremena trajanja toga prava ubrzano se smanjivao udjel branitelja među korisnicima naknade, a istodobno su s udjelom prevladali redovni korisnici. Udjel hrvatskih branitelja se postupno spustio na razinu od svega 0,7% u 2001. godini, da bi se 2002. ponovno povećao na 11,9%, i to zbog donošenja novog zakona i naknadnog dodjeljivanja prava na naknadu svim braniteljima koji blagovremeno to pravo nisu realizirali. No i nadalje se ponavlja situacija smanjenja broja i udjela ove populacije, pa je potkraj 2003. evidentirano svega 836 branitelja - korisnika novčane naknade, s udjelom od 1,4%, dok je istodobno bio 59.991 redovni korisnik, ili 98,6% od ukupne populacije korisnika novčane naknade.

Prikaz korisnika novčane naknade prema stručnoj spremi vrlo je sličan strukturi ukupne nezaposlene populacije prema ovom obilježju. Do 1998. godine najbrojnije su bile nezaposlene osobe s nižom stručnom spremom, da bi 1998. tu poziciju zauzeli KV i VKV radnici.

VISINA NOVČANE NAKNADE I UDIO U NETOPLAĆI

Sukladno zakonskim odredbama utvrđuje se najniži i najviši iznos novčane naknade, a tijekom godine najniži se iznos

naknade korigira u skladu s povećanjem prosječne plaće u gospodarstvu RH.⁵ Od 1996. godine donošenjem Zakona o zapošljavanju te neznatnim korekcijama u najnovijem Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, novčana naknada ne može biti niža od 20% iznosa prosječne plaće isplaćene u gospodarstvu (prema posljednjem službeno objavljenom podatku), niti viša od iznosa kojega utvrdi Vlada RH na prijedlog ministra nadležnoga za rad uz prethodno mišljenje Gospodarsko-socijalnog vijeća i ministra nadležnoga za financije.

Sukladno tome od srpnja 1996. godine do srpnja 2003. godine najviša novčana naknada iznosila je 900 kuna da bi se od kolovoza 2003. godine povećala na iznos od 1.000 kuna. Istodobno se najniži iznos naknade postupno povećavao: od 407 kuna u srpnju 1996. godine do najviših 797,60 kuna ostvarenih u rujnu 2003. Takvu najnižu naknadu u rujnu 2003. godine primilo je 5,1%, dok je najviši iznos primilo 77,9% korisnika novčane naknade.

Usporedimo li kretanje prosječnoga iznosa novčane naknade s prosječnom neto plaćom (u pravnim osobama) jasan je trend smanjenja udjela novčane naknade u netoplaći prema podacima u tablici.

U proteklom se 7-godišnjem razdoblju iznos sredstava za novčanu naknadu udvostručio dok se je broj korisnika povećan 1,5 puta dok se prosječna plaća povećala 1,8 puta. Međutim, prosječan iznos novčane naknade povećao se samo 1,3 puta što je i rezultiralo padu udjela prosječnog iznosa u neto plaći.

U zaključku se može reći da je pokrivenost nezaposlene populacije novčanom

⁵ Izuzev razdoblja od 1991. do 1995. godine kada se temeljem Uredbe Predsjednika RH visina naknade usklađivala u skladu s materijalnim mogućnostima i visinom plaće o čemu je odlučivao ministar rada i socijalne skrbi.

naknadom vrlo ograničena, da je maksimalni iznos nedovoljan da pokrije osnovne životne potrebe pojedinca te može biti

uzrok siromaštva za one koji se ne «snađu» u svojoj ekonomiji ili se oslone na obiteljsku podršku.

Tablica 1.

Novčana naknada i njezin udjel u netoplaći

Godina	Ukupna isplaćena sredstva za novčanu naknadu (milijuni)	Prosječan broj korisnika	Udio korisnika u ukupnoj nezaposlenosti	% hrvatskih branitelja	Prosječni iznos NN	Prosječna netoplaća	Udio NN u prosječnoj netoplaći
1996.	426,9	52.912	20,3	54,2	672	2.033	33,1
1997.	530,7	55.171	19,9	45,4	802	2.377	33,7
1998.	445,8	44.779	15,6	21,8	830	2.681	30,9
1999.	544,4	54.257	16,9	6,3	836	3.055	27,4
2000.	649,3	63.396	17,7	2,0	853	3.326	25,7
2001.	730,9	70.369	18,5	0,7	866	3.541	24,4
2002.	863,8	80.795	20,7	11,9	891	3.720	24,0

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje.

LITERATURA

Rutkowksi (2003): *Does Strict Employment Protection Discourage Job Creation?*, World Bank Policy Research Working Paper 3104, The World Bank.

Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (2001.), *Narodne novine* 94/2001.

Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (2002., 2003.), *Narodne novine* 32/2002. i 114/2003.

Summary

THE RIGHT TO WORK: FROM THE STATE RESPONSIBILITY TO PERSONAL RESPONSIBILITY

Sanja Crnković-Pozaić

Croatian Employment Service

Zagreb, Croatia

The right to work is limited by the possibility of the realisation of that right in the conditions of high unemployment. This paper presents annual changes in employment, unemployment and labour force from 1963 up to 2003, which record a drastic drop in

unemployment since 1990. Employment and unemployment rates vary depending on the source used, the administrative or the one based on labour force survey. There are, however, some indications that the data from this two sources converge parallelly to the drop of registered unemployment that has been noticeable since March 2002. The paper presents a survey of basic rights in the unemployment insurance system and the structure of the unemployment benefit users. In the end it is included that the coverage of the unemployed who receive unemployment benefit is very limited, and that the amount of the benefit is insufficient to cover the individual's basic needs.

Key words: right to work, employment, unemployment, unemployment insurance, unemployment benefit, Croatia.

88. str. prazna