

DOPRINOSI NA DODATNE ZARADE I NJIHOV UTJECAJ NA TRŽIŠTE RADA*

mr. sc. Marija ZUBER

Zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb

UDK: 336.21(497.5)

Sažetak

Uvođenjem obveze plaćanja doprinosa na skoro sve oblike zarada koje fizičke osobe ostvaruju na temelju radnog angažiranja bez zasnovanoga radnog odnosa gotovo je izjednačeno opterećenje plaća i zarada koje se ostvaruju radom po ugovoru o djelu. Dopunom propisa koji uređuju sustav obveznoga mirovinskog i zdravstvenog osiguranja znatno su približena socijalna prava koja se ostvaruju na temelju radnog odnosa i socijalna prava po osnovi doprinosa plaćenih na dodatne zarade. Iako su tako bitne promjene u fiskalnom i socijalnom sustavu, između ostaloga, bile motivirane potrebom dodatnog uređivanja odnosa na tržištu rada i većom pravnom zaštitom osoba koje na tržištu rada obavljaju poslove bez valjanog ugovora, usporedba ukupne cijene rada upućuje na objektivno povećanu motivaciju za radno angažiranje fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa. Stoga bi rezultati mogli biti suprotni očekivanjima. Umjesto povećanog zapošljavanja, realnije je očekivati pojačani interes poslodavaca naručitelja posla za radnim angažiranjem fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa.

Ključne riječi: doprinosi, obvezna osiguranja, rad u radnom odnosu, rad bez zasnovanoga radnog odnosa, ugovor o radu, ugovor o djelu

1. Uvod

Od 1. siječnja 2003. primatelji i isplatitelji dohodaka od povremenoga nesamostalnog rada ostvarenoga izvan radnog odnosa i od povremenih samostalnih djelatnosti (osim naknada za autorska djela) plaćaju doprinos za mirovinsko osiguranje i doprinos za obvezno zdravstveno osiguranje. Obveza plaćanja doprinosa na primitke koji se os-

* Prilježeno (*Received*): 12.6.2003.
Prihvaćeno (*Accepted*): 24.9.2003.

tvaruju izvan radnog odnosa odnosno izvan prihoda od obavljanja registrirane samostalne djelatnosti uvedena je Zakonom o doprinosima za obvezna osiguranja (NN 147/02). Posljedično, izmijenjeni su i propisi kojima se reguliraju prava u mirovinsko-me i zdravstvenom osiguranju, tako da su i osobe koje ostvaruju povremene zarade postale osiguranici u tim socijalnim sustavima.

Nakon uvođenja obveze plaćanja doprinosa na zarade ostvarene izvan radnog odnosa razlikujemo dvije skupine osiguranika u obveznim socijalnim sustavima: one koji status socijalnih osiguranika stječu formalnom prijavom u trenutku zasnivanja radnog odnosa ili početka obavljanja registrirane djelatnosti i one koji status stječu uplatom odgovarajuće svote doprinosa. Njihova prava nisu jednaka, pa će se događati disproporcije u odnosima između uplaćenih svota doprinosa i opsega socijalnih prava. Ovisno o statusu, prema važećim je propisima moguće ostvariti veća prava za manji iznos uplaćenih doprinosa, ali i obrnuto, nekim osiguranicima prava su ograničena neovisno o svoti uplaćenih doprinosa. Stoga je opravdano pretpostaviti da će zainteresirane socijalne skupine pokretati inicijative za izmjene takvih nelogičnosti u propisima kojima se uređuje sustav socijalnih prava, pozivajući se na ustavnu jednakost.

Dodatni je problem činjenica da uvođenje obveze plaćanja doprinosa nije provedeno dosljedno, jer su izuzete autorske naknade. Posljedica neprecizne definicije autorskih naknada u poreznim propisima bit će svojevrsni novi oblik porezne evazije i evazije u plaćanju doprinosa, jer će se autorskim naknadama proglašavati i primici za djela za koja ugovorne strane, da nije poreznih pogodnosti, ne bi imale interesa štititi ih kao autorska djela. Osim toga, već se pojavljuju inicijative profesionalnih udruženja osoba koje ostvaruju autorske naknade (novinari), smatrajući da su oštećene u opsegu socijalnih prava jer im tako ostvareni primici ne osiguravaju pravo na mirovinsko i zdravstveno osiguranje.

Osim promjena u sustavima socijalnih osiguranja za koje se plaćaju obvezni doprinosi, novouvedena obveza plaćanja doprinosa na zarade ostvarene izvan radnog odnosa, sigurno će djelovati na kretanja na tržištu rada. Obveza plaćanja doprinosa na zarade ostvarene radom na ugovor o djelu na određeni je način "legalizirala" rad bez zasnivanja radnog odnosa. S obzirom na to da se propisi radnog prava temelje na slobodi ugovaranja kao temeljnom načelu, moguće je zaključiti da je sklapanje ugovora o radu ili ugovora o djelu stvar dogovora između poslodavca (naručitelja posla) i radnika (izvršitelja posla). To fiskalno približavanje cijene rada u radnom odnosu i rada bez zasnovanoga radnog odnosa ima pozitivne fiskalne učinke za državu jer rastu prihodi od obveznih doprinosa. No uz istodobnu primjenu nove definicije nezaposlene osobe, približavanje socijalnih prava koja proizlaze iz rada u radnom odnosu i prava po osnovi rada bez zasnovanoga radnog odnosa, postupno će mijenjati sliku zaposlenosti u Hrvatskoj.

Cilj članka je ukazati na promjene koje će očekivano nastajati na tržištu rada kao posljedica uvođenja obveze plaćanja doprinosa na zarade ostvarene izvan radnog odnosa. Ujedno se nastoji naglasiti da te promjene ne prati pravni okvir zaštite osoba koje prodaju takav rad. Osim Uvoda i Zaključka, rad je podijeljen u tri cjeline. U prva dvije cjeline obrazlažu se motivi koji su doveli do fiskalnog približavanja cijene rada u radnom odnosu i rada bez zasnovanoga radnog odnosa, te daje sažeti prikaz socijalnih pra-

va po odnosu doprinosa plaćenih na zarade ostvarene izvan radnog odnosa. U trećem dijelu upozorava se na objektivnu mogućnost povećanja radnog angažiranja fizičkih osoba na ugovor o djelu bez zasnivanja radnog odnosa, što bi moglo rezultirati neželjenim socijalnim učincima.

1. Razlozi proširenja osnove za plaćanje obveznih doprinosa

Doprinosi za obvezna socijalna osiguranja već niz godina nisu dostatni za podmirivanje prava korisnika u sustavima za koje se plaćaju. Sve se više poreznih prihoda troši za podmirenje zakonom propisanih socijalnih prava, sve se veći dio domaćeg proizvoda izdvaja za podmirivanje rastućih socijalnih potreba. To se prije svega odnosi na potrebe mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja. Stoga je Hrvatska, poput većine tranzicijskih zemalja, bila prisiljena provesti reformu socijalnih sustava, ponajprije na području mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja. Istina, reforme tih sustava provode i razvijene zemlje, ali s bitno drugačijim motivima.

Cilj reformi provedenih u Hrvatskoj bio je smanjiti opseg prava u socijalnim sustavima i dovesti u vezu razinu prava s mogućnošću njihova financiranja. Tako su još 1998, s primjenom od 1. siječnja 1999, radikalno smanjena prava iz mirovinskog osiguranja. Povećana je dobna granica za odlazak u mirovinu za pet godina, uz postupnu primjenu povećanja dobne granice u prijelaznom razdoblju. Uvedena je nova mirovinska formula prema kojoj se mirovina određuje od primanja ostvarenih tijekom cijelog radnog vijeka, s tim da se razdoblje od kojega se određuje mirovina postupno širi. Reforma sustava zdravstvenog osiguranja započeta je 2001, a zasniva se na tri oblika zdravstvenog osiguranja: na obveznom osiguranju, dopunskome i privatnom osiguranju.¹ Obvezno osiguranje financira se iz obveznih doprinosa, dok su dopunsko i privatno osiguranje oblici dobrovoljnih osiguranja kojima se ostvaruju dodatna, povećana prava u zdravstvenom sustavu. Reforma sustava skrbi za nezaposlene osobe provedena je u proljeće 2002. primjenom propisa² kojim je uvedena nova definicija nezaposlene osobe, usklađena s međunarodnim standardima. Zaoštreni su uvjeti zadržavanja statusa nezaposlene osobe, a opseg novčanih pomoći za vrijeme privremene nezaposlenosti nije se u apsolutnom iznosu mijenjao još od 1996. godine.

Osim smanjivanja prava u sustavima obveznih socijalnih osiguranja, država se odlučila za snažno poticanje dobrovoljnih oblika socijalnih osiguranja. U Hrvatskoj su institucionalizirani različiti oblici dobrovoljnih životnih osiguranja, dobrovoljnih mirovinskih osiguranja i dobrovoljni oblici zdravstvenih osiguranja. Poticanje dobrovoljnih socijalnih osiguranja provodi se na dva načina: poticajnim sredstvima iz državnog proračuna i poreznim olakšicama. Poticajna sredstva ostvaruju se samo za dobrovoljno mirovinsko osiguranje, a porezne se olakšice mogu koristiti za dobrovoljno mirovinsko osiguranje, za životno osiguranje sa štednom komponentom, za dopunsko i za privatno zdravstveno osiguranje.

¹ Članak 2. Zakona o zdravstvenom osiguranju (NN 94/01, 88/02 i 149/02).

² Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN 32/02).

Sve te mjere nisu bile dostatne. Potkraj 2002, s primjenom od 1. siječnja 2003, Zakonom o doprinosima za obvezna osiguranja temeljito je rekonstruiran sustav plaćanja doprinosa za obvezna osiguranja. Nisu znatnije promijenjene stope obveznih doprinosa, već je proširena osnovica za plaćanje doprinosa i na zarade koje se ostvaruju bez zasnovanoga radnog odnosa. Riječ je o krupnoj fiskalnoj promjeni kojom poskupljuje radno angažiranje fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa. U vrijeme donošenja Zakona o doprinosima za obvezna osiguranja navodila su se dva najvažnija razloga nužnosti uključivanja zarada koje se ostvaruju izvan radnog odnosa u osnovicu za plaćanje obveznih doprinosa, i to:

- osiguravanje dodatnih proračunskih prihoda, smanjivanje evazije u plaćanju doprinosa, smanjivanje opsega rada “na crno”
- omogućavanje ostvarivanja socijalnih prava osobama koje su radno angažirane na temelju ugovora o djelu ili drugih pravnih oblika.

Naime, procjene su se kretale od 300.000 do čak 400.000 fizičkih osoba koje ostvaruju dohotke od povremenoga nesamostalnog rada i od drugih samostalnih djelatnosti na koje se do kraja 2002. plaćao samo porez na dohodak i prirez. Procjenjivalo se da u tim primicima leži neiskorišteni fiskalni kapacitet za ubiranje dodatnih prihoda kojima bi se nadoknadio manjak sredstava za financiranje obveznih socijalnih sustava. Broj nezaposlenih osoba tijekom 2002. drastično se približavao broju od 400.000, pa se polazilo od toga da će približavanje cijene rada u radnom odnosu i rada bez zasnovanoga radnog odnosa motivirati poslodavce da sklapaju ugovor o radu kojim se zasniva radni odnos, što će povoljno djelovati na uređivanje odnosa na tržištu rada.

2. Obvezni doprinosi i socijalna prava osoba koje ostvaruju zarade izvan radnog odnosa

2.1. Vrste doprinosa, obveznici, osnovice i stope obveznih doprinosa

Doprinosi se plaćaju za unaprijed određena prava u socijalnim sustavima. Sustav socijalnih osiguranja u Hrvatskoj poznaje četiri obvezna doprinosa: za mirovinsko osiguranje, za osnovno zdravstveno osiguranje, za osiguranje od posljedica nesreće na radu i profesionalnih bolesti te za zapošljavanje. Za dodatna prava, kao što je pravo na staž osiguranja s uvećanim trajanjem ili za korištenje zdravstvene zaštite u inozemstvu, plaćaju se dodatni doprinosi.

Na zarade koje se ostvaruju izvan radnog odnosa plaćaju se samo dva obvezna doprinosa:

- doprinos za mirovinsko osiguranje po stopi od 20% (za osobe osigurane u drugom stupu 15% + 5%), koji se obračunava i plaća iz osnovice, a obveznik doprinosa je primatelj dohotka, pri čemu je isplatelj obvezan u njegovo ime i za njegov račun obračunati i uplatiti doprinos
- doprinos za osnovno zdravstveno osiguranje po stopi od 15% koji se obračunava kao doprinos na osnovicu i za koji je kao obveznik doprinosa određen isplatelj primitka, koji uplaćuje iznos doprinosa u svoje ime, a na račun primatelja dohotka.

Za razliku od radnika u radnom odnosu i osiguranika koji obavljaju registriranu djelatnost, osobe koje ostvaruju povremene zarade nisu osigurane od posljedica nesreće na radu i od profesionalnih bolesti. Također, različito od radnika u radnom odnosu, njihovi primici od povremenih zarada ne osiguravaju prava u sustavu zapošljavanja, pa se ne uplaćuje ni doprinos za zapošljavanje.

Obvezi plaćanja doprinosa podliježu ovi primici fizičkih osoba ostvareni izvan radnog odnosa:

- primici od nesamostalnog rada koji se isplaćuju osobama s kojima nije zaključen ugovor o radu, bez obzira na njihov naziv i način isplate, ako su oporezivi porezom na dohodak; izvan obveze plaćanja doprinosa samo su novčani primici na koje se ne plaća porez na dohodak (npr. dječji doplatak, naknada za vrijeme privremene nezaposlenosti)
- primici koje ostvaruju članovi predstavničkih i izvršnih tijela državne vlasti, jedinica područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne uprave koji se prema Zakonu o porezu na dohodak (NN 127/00 i 150/02) smatraju dohotkom od samostalne djelatnosti, ali se oporezuju kao dohoci od nesamostalnog rada
- koje ostvaruju članovi nadzornih i upravnih odbora, upravnih vijeća i ostalih odgovarajućih tijela drugih pravnih osoba, članovi povjerenstava i komisija koje imenuju ta tijela, stečajni upravitelji i suci porotnici
- primici koje od povremene samostalne djelatnosti ostvaruju akviziteri, trgovački putnici, agenti, sudski vještaci, športski suci i delegati te druge osobe, osim primitaka koje kao autorske honorare ostvaruju novinari, znanstvenici, povremeni autori i umjetnici.

Obveza plaćanja propisanih doprinosa podijeljena je između fizičke osobe primatelja novčane zarade i isplatitelja dohotka³. U tom smislu Zakon o doprinosima za obvezna osiguranja uvodi nove definicije i razlikuje obveznika doprinosa, obveznika obračunavanja doprinosa i obveznika plaćanja doprinosa. Obveznik doprinosa je osoba na čiji se teret, odnosno iz čije se imovine namiruje doprinos. Obveznik obračunavanja doprinosa je subjekt koji je dužan obračunati obvezni doprinos, a obveznik plaćanja je subjekt koji je tako obračunani doprinos dužan uplatiti na propisani uplatni račun, bilo u ime i za račun osiguranika, bilo u svoje ime a za račun osiguranika.

Kad je riječ o isplati zarada koje se ostvaruju bez zasnovanoga radnog odnosa, *osoba koja ostvaruje primitak određena je obveznikom doprinosa iz osnovice, a isplatitelj primitka obveznik je doprinosa na osnovicu*. To znači da doprinos za mirovinsko osiguranje koji se plaća iz osnovice umanjuje imovinu fizičke osobe koja ostvaruje dohodak, a doprinos za zdravstveno osiguranje koji se plaća na osnovicu uvećava troškove takvog rada za isplatitelja. No, s obzirom na to formalno određenje doprinosa iz osnovice i doprinosa na osnovicu, u praksi i dalje postoje različiti modeli ugovaranja naknade za rad obavljen bez zasnovanoga radnog odnosa. Zbog određenja iz propisa obveznog prava prema kojima naknada mora biti određena ili određiva, ugovorne strane još uvijek razli-

³ Zbog dosljednosti zanemarujemo prevajivanje doprinosa između radnika i poslodavaca iako smo svjesni da postoje razlike statutarnih nositelja doprinosa i onih koji taj doprinos stvarno snose.

čito postupaju. Kao vrijednost rada mogu ugovoriti iznos primitka koji u sebi sadržava mirovinski doprinos i porez na dohodak, ali mogu ugovoriti i neto iznos koji se odgovarajućim koeficijentom preračunava u bruto primitak. Moguće su i druge kombinacije, npr. da u ugovoru o akviziterskom radu ugovorne strane kao vrijednost rada ugovore proviziju u iznosu koji ne sadržava samo bruto naknadu, već i zdravstveni doprinos koji je obveza isplatitelja. Stoga je pri sklapanju ugovora ili donošenju odluke kojom se određuje iznos primitka po nekoj osnovi uputno precizno odrediti što takav primitak sadržava u smislu propisa o obveznim doprinosima i propisa o porezu na dohodak. Teškoća u smislu zaštite prava ugovornih strana jest i odredba obveznog prava prema kojoj ugovor o djelu ne mora biti u pisanom obliku.

Za te je dohotke, jednako kao i za one iz radnog odnosa, isplatitelj primitka dužan obračunati i ustegnuti mirovinski doprinos i doznačiti ga na propisani uplatni račun, iako je riječ o doprinosu koji je izrijekom propisan kao obveza primatelja dohotka. Ako isplatitelj dohotka ne obustavi mirovinski doprinos i ne uplati ga na propisani račun, dužan ga je platiti primatelj dohotka. Propisi o plaćanju doprinosa i propisi o porezu na dohodak čak sadržavaju odredbu prema kojoj je primatelj takvog dohotka obavezan podnijeti godišnju prijavu radi podmirivanja obveze za mirovinski doprinos.⁴ U tom su dijelu osobe koje ostvaruju dodatne zarade u nepovoljnijem položaju od radnika u radnom odnosu. Iako je i za radnike u radnom odnosu propisano da se mirovinski doprinos obračunava i plaća kao doprinos iz osnovice (iz plaće), ako poslodavac ne uplati taj doprinos, država ga ne naplaćuje od radnika. Opisana razlika u pravnom položaju radnika u radnom odnosu i osoba koje ostvaruju zarade bez zasnovanoga radnog odnosa, vrijedi samo za obvezu za mirovinski doprinos. Doprinos za zdravstveno osiguranje plaća se kao doprinos na osnovicu, pa je i za radnike i za osobe koje su angažirane na ugovor o djelu obveznik poslodavac odnosno isplatitelj zarade.

2.2. Socijalna prava osoba koje ostvaruju zarade izvan radnog odnosa

Primatelji zarada ostvarenih izvan radnog odnosa na koje su uplaćeni obvezni doprinosi ostvarivat će određena prava u sustavu mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. I u jednom i u drugom sustavu prava će se razlikovati ovisno o tome je li riječ o osobama kojima je takva zarada jedini izvor prihoda ili je riječ o osobama kojima je ona dopunski prihod uz istodobni radni odnos ili uz obavljanje registrirane samostalne djelatnosti.

Prava u mirovinskom osiguranju

Osobama koje već jesu mirovinski osigurane po nekoj osnovi, a ostvarivat će i dodatne zarade, doprinos plaćen na dodatne zarade uvećat će vrijednosne bodove za izračun mirovine. Na primjer, osobi koja je mirovinski osigurana na temelju radnog odnosa i koja ostvaruje i dodatnu zaradu kao član nadzornog odbora ili možda dodatnu zaradu od akviziterskog posla, vrijednosni bodovi za određenu godinu izračunavat će se prema zbroju isplaćenih plaća i iznosa ostvarenih dodatnih zarada na koje je plaćen mirovinski doprinos.

⁴ Članak 31. st. 4. Zakona o porezu na dohodak.

U vezi s tim treba naglasiti da se za osobe u radnom odnosu mirovina određuje prema plaćama isplaćenim za *određeno razdoblje*, a za osobe koje ostvaruju dodatne zarade prema načelu doprinosa plaćenih u *određenom razdoblju*. Tako se plaća za prosinac koja se isplaćuje u siječnju uključuje u izračun mirovine za godinu na koju se odnosi isplata, dakle za prethodnu godinu. Za dodatne zarade mirovina se određuje prema načelu iznosa isplaćenih u određenom razdoblju, što znači da će se u iznosu mirovine zbrajati veličine određene po različitim načelima: plaća ostvarena za razdoblje i dodatne zarade isplaćene u određenom razdoblju.

Zbrajanje primitaka (plaće) ostvarenih za neko razdoblje i primitaka isplaćenih u nekom razdoblju u iznosu mirovine iste kalendarske godine moglo bi u kratkom vremenskom razdoblju u nekim krajnjim (ekstremnim) primjerima, *iskriviti* podatak o ostvarenoj zaradi. No ako znamo da se svota mirovine u prijelaznom razdoblju primjene Zakona o mirovinskom osiguranju (NN 108/92, 71/99, 127/00, 59/01, 109/01 i 147/02) određuje prema zaradama iz sve duljeg razdoblja (svake se godine za tri godine povećava razdoblje iz kojega se određuje visina mirovine, da bi se u 2009, nakon isteka prijelaznog razdoblja, mirovina određivala od primitaka ostvarenih u cijelom radnom vijeku), u duljem će se razdoblju neutralizirati eventualni defekti koji proizlaze iz zbrajanja zarada ostvarenih za neko razdoblje i zarada ostvarenih u nekom razdoblju.

Osobama koje nisu mirovinski osigurane po drugoj osnovi a koje ostvare zaradu na koju su plaćeni doprinosi ta će se zarada preračunavati u mirovinski staž. Za njih će se mirovinski staž izračunati tako da će se godišnja svota na koju su plaćeni doprinosi podijeliti prosječnom plaćom svih zaposlenih u Hrvatskoj u istoj godini, s tim da staž osiguranja u jednoj godini ne može iznositi više od 12 mjeseci. Na primjer, ako je prosječna mjesečna plaća u Hrvatskoj 5.500 kn, onaj tko u toj godini ostvari zaradu na koju će biti plaćeni doprinosi na 66.000 kn imat će 12 mjeseci mirovinskog staža. Najviše 12 mjeseci mirovinskog staža ostvarit će i osobe koje tijekom godine uplate mirovinski doprinos i na mnogo veću svotu, sve do iznosa najviše propisane godišnje osnovice.

Novi mirovinski staž po osnovi doprinosa plaćenih na dodatne zarade ostvarivat će i umirovljenici. Njima će uplaćeni doprinosi biti osnova za ponovno određivanje visine mirovine. Svaki umirovljenik koji po osnovi dodatnih zarada nakon umirovljenja ostvari najmanje jednu godinu mirovinskog staža, moći će zatražiti ponovno određivanje mirovine. S obzirom na to da će se ta nova mirovina odrediti prema propisima važećim u trenutku podnošenja zahtjeva za ponovno određivanje mirovine, opravdano je pretpostaviti da će malom broju umirovljenika novi iznos mirovine biti povoljniji od prije određenoga. Naime, proširenje obračunskog razdoblja koje se uzima za određivanje iznosa mirovine i izračun osobnih bodova osiguranika utječe na relativno snižavanje visine mirovina. Tako će se u 2004. mirovina određivati od obračunskog razdoblja 25 najpovoljnijih uzastopnih godina, u 2005. od 28 godina, u 2006. od 31 godine, sve do 2009., od kada će se cijeli radni vijek uključivati u izračun mirovine. Povoljniji iznos mirovine mogu eventualno očekivati umirovljenici koji su ostvarili pravo na prijevremenu starosnu mirovinu koja je određena pomoću faktora umanjenja, ako im se nakon ostvarivanja novoga mirovinskog staža zbog veće starosne dobi taj faktor umanjuje.

Preračunavanje zarada ostvarenih izvan radnog odnosa u odgovarajući mirovinski staž omogućit će osobama koje su u radnom odnosu s nepunim radnim vremenom da po

osnovi dodatnih zarada ostvare pravo na razliku možda i do punog staža osiguranja u jednoj kalendarskoj godini. Osoba koja u radnom odnosu radi nepuno radno vrijeme, npr. s polovicom punog radnog vremena, po osnovi takvog radnog odnosa ostvaruje za jednu godinu rada pravo na mirovinski staž u trajanju od šest mjeseci. No ako uz radni odnos u nepunom radnom vremenu ta osoba u kalendarskoj godini ostvari i dodatnu zaradu od rada po ugovoru o djelu za koji je pri isplati plaćen doprinos na osnovicu od 11.000 kn, i uz pretpostavku da prosječna plaća u Hrvatskoj iznosi 5.500 kn, osoba će po toj osnovi ostvariti dodatna dva mjeseca mirovinskog staža. Radeći u radnom odnosu u nepunom radnom vremenu i radeći dodatno bez zasnovanog radnog odnosa, osoba može, uz pretpostavku određenih iznosa zarada, ostvariti puni mirovinski staž u kalendarskoj godini.

U vezi s tim u nove su mirovinske propise ugrađene odredbe koje dovode u neravnopravan položaj osobe koje ostvaruju primitke po osnovi radnog odnosa i po osnovi dodatnih zarada. Tako je za jednu godinu mirovinskog staža po osnovi radnog odnosa dovoljno da poslodavac za radnika plati mirovinski doprinos na godišnju osnovicu u iznosu od 22.302 kn. Za jednu godinu mirovinskog staža po osnovi zarada bez zasnivanja radnog odnosa potrebno je uplatiti mirovinski doprinos na svotu od 12 prosječnih mjesečnih plaća u Hrvatskoj ili na iznos oko 66.000 kn, što je gotovo trostruko više. Obrnuto, radnik koji radi s polovicom punog radnog vremena i ostvaruje visoku plaću uvijek će imati samo šest mjeseci mirovinskog staža, dok će se osobi koja ostvaruje zarade izvan radnog odnosa uplaćeni iznosi preračunavati u mirovinski staž sve do najviše 12 mjeseci u kalendarskoj godini. Različiti modeli priznavanja staža osiguranja rezultirat će time da će osoba koja u radnom odnosu radi s polovicom radnog vremena i zaradi plaću od npr. 100.000 kn imati samo šest mjeseci mirovinskog staža, dok će za istu zaradu po ugovoru o djelu ostvariti 12 mjeseci mirovinskog staža.

Očito je da su prava osoba u radnom odnosu i osoba koje ostvaruju zarade izvan radnog odnosa približena, ali ne i jednaka. Opravdano je očekivati da će već prve izmjenne mirovinskih propisa biti usmjerene na uklanjanje tih razlika, i to pozivom na ustavnu jednakost u ostvarivanju socijalnih prava.

Prava u sustavu zdravstvenog osiguranja

Za osobe koje već jesu zdravstveno osigurane po nekoj osnovi doprinos za zdravstveno osiguranje plaćen na dodatne zarade utjecat će na opseg dotadašnjih prava u zdravstvenom sustavu. Doprinos plaćen na dodatnu zaradu uvećat će osnovicu od koje će te osobe ostvarivati pravo na naknadu plaće za vrijeme bolovanja ako su plaćeni u šestomjesečnom razdoblju na temelju kojega se određuje osnovica za bolovanje. U provedbenom smislu to znači da će osnovica za bolovanje biti određena od zbrojenog iznosa plaće isplaćene u prethodnih šest mjeseci i iznosa ostvarenih dodatnih zarada na koje su plaćeni doprinosi ostvareni u istom razdoblju, ali uz uvjet da je u prethodnih šest mjeseci ostvarena zarada u iznosu od najmanje 11.151 kn⁵. Pri tome naknada plaće zbrojena po obe osnove ne može prelaziti najviši mjesečni iznos propisan odlukom mjero-davnih tijela (prema važećim propisima, najviše 4.250 kn mjesečno). Umirovljenici ko-

⁵ Pravilnik o pravima, uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz osnovnoga zdravstvenog osiguranja (NN 93/03).

ji ostvaruju dodatne zarade nemaju pravo na naknadu za bolovanje bez obzira na iznose doprinosa uplaćenih za zdravstveno osiguranje.

Osobe koje ni po kojoj osnovi nisu zdravstveno osigurane a ostvaruju zarade bez radnog odnosa moći će steći status osiguranika uz uvjet da najmanje u pet godina ostvare zaradu u visini šestomjesečnog iznosa najniže mjesečne osnovice na koju se plaćaju obvezni doprinosi, tj. najmanje na iznos 11.151 kn. Ako osoba ostvari taj iznos zarade prije isteka razdoblja od pet godina, ranije ostvaruje uvjete za stjecanje svojstva osiguranika zdravstvenog osiguranja. Zadržavanje statusa zdravstvenog osiguranika uvjetovano je daljnjim plaćanjem doprinosa najmanje na najnižu mjesečnu osnovicu.

Inače, važeći propisi o zdravstvenom osiguranju omogućuju relativno jednostavno stjecanje statusa zdravstvenog osiguranika samom prijavom mjerodavnim tijelima zdravstvenog osiguranja, pa nije realno pretpostaviti da će osobe koje ostvaruju zaradu bez zasnovanog radnog odnosa biti motivirane po toj osnovi stjecati status osiguranika. Naime, status osiguranika stječe se i prijavom u roku 30 dana nakon prestanka obveznog osiguranja, pri čemu osoba ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu bez obveze plaćanja doprinosa neovisno o svom socijalnom i imovinskom statusu. Osobe koje postanu osiguranici po osnovi doprinosa plaćenih na dodatne zarade imat će ista prava kao i oni koji su se prijavili u roku 30 dana nakon prestanka obveznog osiguranja, ali i dodatno pravo na naknadu plaće u slučaju spriječenosti za rad zbog bolesti. Time je njihov položaj u zdravstvenom sustavu gotovo izjednačen s osobama u radnom odnosu.

3. Je li uvođenjem obveza plaćanja doprinosa na zarade ostvarene izvan radnog odnosa “legaliziran” rad bez zasnivanja radnog odnosa

3.1. Sličnosti i razlike između ugovora o radu i ugovora o djelu

Radni odnos je specifičan dužničko-vjerovnički odnos između radnika koji prodaje svoj rad odgovarajuće stručnosti, znanja i radnih vještina i poslodavca za kojega radnik obavlja unaprijed ugovorene poslove u određenom radnom vremenu. Pri tome je radnik dužan obavljati rad prema uputama poslodavca, a poslodavac mu je obavezan za obavljeni rad isplatiti plaću i osigurati sva ostala prava propisana Zakonom o radu (NN 38/95, 54/95-isp. i 65/95-isp., 17/01 i 82/01), posebnim zakonima, kolektivnim ugovorom koji obvezuje poslodavca, pravilnikom o radu i/ili ugovorom o radu koji su zaključili poslodavac i radnik. Neka od tih prava, kao što je pravo na plaćeni godišnji odmor, dan tjednog odmora, plaćeni dopust, naknadu plaće za vrijeme bolovanja do 42 dana i dr., poslodavac osigurava radniku na svoj teret, a neka prava radnik ostvaruje na teret odgovarajućih državnih institucija, kao što je pravo na naknadu plaće za bolovanje od 43. dana, pravo na naknadu za vrijeme porodiljnog dopusta i dr.

Pri zasnivanju radnog odnosa, a prije početka rada, poslodavac i radnik sklapaju ugovor o radu. Ugovorom o radu zasniva se radni odnos i ugovaraju prava radnika i obveze poslodavca. Ugovor se sklapa u pisanom obliku, ali pisani oblik nije uvjet njegove pravne valjanosti. To znači da je zakonit i usmeni dogovor među strankama radnog odnosa o sklapanju ugovora o radu, ali je u tom slučaju poslodavac dužan prije početka rada izdati radniku pisanu potvrdu o sklopljenom ugovoru o radu. Ako poslodavac više

nema potrebe za radom radnika, može mu otkazati ugovor, uz obvezu osiguranja otkaznog roka i isplatu odgovarajućeg iznosa otpremnine.

Radnik u radnom odnosu ima pravo na mirovinsko i zdravstveno osiguranje, koje ostvaruje na temelju poslodavčeve prijave ovlaštenim državnim zavodima. Ostane li radnik bez posla ne svojom krivnjom, ima pravo na novčanu pomoć za vrijeme privremene nezaposlenosti u trajanju do godine dana, ovisno o duljini prethodnoga ukupnog radnog staža. Ta prava radnik ostvaruje samom činjenicom da je zasnovao radni odnos, dakle čak i ako poslodavac za njega ne uplati zakonom propisane doprinose. Dakle, specifičnost radnog odnosa kao ugovornog odnosa između poslodavca i radnika jest u tome da brojni propisi štite radnika kao slabiju stranu na tržištu rada.

Brojne su sličnosti, ali i razlike između ugovora o radu i ugovora o djelu. Pravni temelj za sklapanje ugovora o djelu jesu čl. 600. do. 627. Zakona o obveznim odnosima (NN 53/91-112/99). Ugovorom o djelu izvođač poslova obvezuje se obaviti za naručitelja određeni posao (npr. izraditi ili popraviti neke stvari odnosno obaviti neki drugi fizički ili intelektualni posao), a naručitelj se obvezuje isplatiti mu naknadu za to. Ugovor o djelu može se sklopiti na određeni kalendarski rok (npr. do određenog datuma) odnosno do završetka određenog posla. Nema zapreke da se ugovor o djelu sklopi i za obavljanje posla koji se pojavljuje periodično, povremeno (npr. za jedan dan u tjednu). Iznos naknade za ugovoreni posao obvezni je uglavak ugovora o djelu. Naknada mora biti ili određena u novčanoj svoti za obavljene dio posla ili za posao u cijelosti, odnosno određiva prema određenim mjerilima i kriterijima (npr. po broju komada nečega, postotku nekog iznosa, cijeni po satu i dr.).

Dakle, i ugovor o djelu sklapa se radi obavljanja određenog posla, u određenom, unaprijed ugovorenom roku. Kao i uz ugovor o radu, riječ je o naplatnom poslu jer se posao obavlja uz naknadu. Ugovor o djelu ne mora, ali može biti sklopljen u pisanom obliku. To su sličnosti ugovora o radu i ugovora o djelu.

Razlika je sadržana u činjenici da se ugovorom o djelu prodaje rezultat nekog rada, a ne sam rad. Izvršitelj se obvezuje na izradu ili popravak neke stvari ili obavljanje nekog drugog posla, pri čemu je važno djelo, rezultat koji se isporučuje u unaprijed ugovorenom roku. Pojednostavnjeno, radnik u radnom odnosu poslodavcu prodaje svoj rad, a izvršitelj posla prema ugovoru o djelu naručitelju prodaje rezultat rada, djelo, obavljene posao.

4.2. Nova definicija nezaposlene osobe

Gotovo teorijske razlike između ugovora o radu i ugovora o djelu, uz brojne promjene koje nameće napredak tehnologije i organizacije rada, u praksi je pokatkad teško sagledati. I u dosadašnjim je kontrolama inspekcija rada pri inzistiranju na zasnivanju radnog odnosa polazila od uputa koje su bile utemeljene na obilježjima nesamostalnog rada iz propisa o oporezivanju dohotka, a ne na propisima radnog prava.

Novi propisi o plaćanju doprinosa za obvezna osiguranja kojima je gotovo izjednačeno fiskalno opterećenje plaće iz radnog odnosa i rada po ugovoru o djelu, a prava u sustavima socijalnog osiguranja jako slična, bez istodobnog preciznog određivanja zakonske obveze zasnivanja radnog odnosa u propisima radnog prava, otvaraju brojna pitanja.

Ako su rad u radnom odnosu i rad po ugovoru o djelu gotovo izjednačeni, uz postojeći stupanj neravnoteže između ponude radnih mjesta i potražnje rada, poslodavci će pribjevati za njih jednostavnijem i ipak jeftinijem rješenju sklapanja ugovora o djelu i za poslove koji su po svojoj prirodi prodaja izvršiteljeva rada, a ne prodaja rezultata tog rada. Mišljenja sam da je novim obveznim javnim davanjima na zarade ostvarene bez zasnovanog radnog odnosa riješen samo jedan segment problema koji proizlaze iz fiskalnih zahtjeva, ali će se vrlo brzo otvoriti brojni drugi problemi povezani s nužnošću uređivanja odnosa na tržištu rada.

Izjednačavajući opterećenja obveznim javnim davanjima rada u radnom odnosu i rada bez radnog odnosa, zakonodavac je pošao od pretpostavke da će poduzetnici posezati za sklapanjem ugovora o radu umjesto za angažiranjem fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa. No "zaboravljeno" je da unatoč fiskalnom izjednačavanju tih zarada ostaju razlike u ukupnim troškovima rada u radnom odnosu i rada bez radnog odnosa. Poslodavac je radniku u radnom odnosu obavezan isplatiti naknadu plaće za razdoblja u kojima on zbog opravdanih razloga ne radi, npr. naknadu plaće za godišnji odmor, za bolovanje na teret poslodavca, za dane blagdana i neradnih dana i dr. Poslodavac ima obvezu radniku u radnom odnosu osigurati i druge naknade koje su vezane za socijalni status zaposlenika, različite potpore i otpremnine. Prema osobi angažiranoj za rad po ugovoru o djelu, takvih obveza nema.

Stoga je, čini se, objektivnije pretpostaviti da fiskalno približavanje cijene rada u radnom odnosu i bez zasnovanog radnog odnosa proizvede učinke suprotne očekivanima, da rezultira povećanjem radnog angažiranja bez zasnivanja radnog odnosa. U uvjetima zakonske regulative koja se zasniva na slobodi ugovaranja i nepostojanju imperativne obveze zasnivanja radnog odnosa, uz fiskalno izjednačavanje koje "legalizira" takve postupke, realnije je pretpostaviti povećanje opsega rada na ugovor o djelu umjesto zasnivanja radnog odnosa. Stoga učinke i posljedice novih financijskih propisa ne treba promatrati izolirano od cjeline pravnog sustava.

Ako je propisima koji uređuju sustav zapošljavanja izmijenjena definicija nezaposlene osobe, sukladno međunarodnim standardima tržišta rada, sljedeći će korak morati biti *nova definicija zaposlene osobe*. Naime, sustav osiguranja od posljedica nezaposlenosti znatno je modificiran početkom 2002, kad je izmijenjena definicija nezaposlene osobe. Prema novoj definiciji, nezaposlenom se osobom ne smatra osoba koja radi i ostvaruje zaradu, bez obzira na pravni oblik takvog radnog angažiranja. Time su se osobe koje rade privremene poslove bez zasnovanog radnog odnosa, korištenjem pravnog oblika ugovora o djelu, prestale smatrati nezaposlenima.

Prema podacima Središnjeg registra osiguranika, od 114.494 različitih osoba kojima je u prvih šest mjeseci 2003. isplaćena zarada bez zasnovanog radnog odnosa, na koju su plaćeni obvezni doprinosi, njih 27.253 ima status nezaposlenih osoba, tj. osoba koje nisu do tada bile evidentirane kao osiguranici u sustavima mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja. Brisanje tih osoba s popisa nezaposlenih zbog dosljednog provođenja nove definicije nezaposlene osobe, rezultirat će statističkim podacima o padu stope nezaposlenosti. No upitna je kvaliteta takvog zapošljavanja sa stajališta socijalne i pravne sigurnosti. Dodatne zarade pridonose poboljšanju materijalnog položaja pojedinca, ali nisu siguran izvor prihoda i socijalne sigurnosti.

Približavanje cijene rada u radnom odnosu i iz rada bez zasnovanog radnog odnosa gotovo jednakim teretom javnih davanja, uz istodobno približavanje socijalnih prava po tim osnovicama, nije uklonilo razlike u pravnom položaju radnika i osobe koja radi bez zasnovanog radnog odnosa. Ako je liberalizacija rada po ugovoru o djelu dio fleksibilizacije tržišta rada, ona će nužno zahtijevati dopunu propisa radnog ili nekog drugog prava u smislu nove definicije zaposlene osobe. Podaci nekih zemalja pokazuju da rad bez klasičnog zasnivanja radnog odnosa doseže i do trećine ukupnog broja radno angažiranih osoba. *Namjerava li se Hrvatska kretati u tom smjeru, njezin će pravni sustav morati dodatno štiti i osobe koje rade na ugovor o djelu, a ne samo osobe u radnom odnosu.* Propisi obveznog prava u tom smislu nisu dostatan pravni mehanizam zaštite fizičkih osoba koje na tržištu rada prodaju svoj rad. U interesu socijalne ravnoteže, država će ih morati štiti u skladu s njihovim potraživanjima prema naručiteljima posla, u vezi sa socijalnim pravima po osnovi dodatnih zarada, mogućim ozljedama na radu (nisu osigurani od tih posljedica, što će buduće sporove dodatno komplicirati) i brojnim drugim situacijama koje će iznjedrili praksa sve češćeg angažiranja rada po ugovoru o djelu.

5. Zaključak

Iako je primarni motiv proširenja osnovice za plaćanje obveznih doprinosa bio fiskalne naravi – ostvarivanje dodatnih prihoda za financiranje sve većih socijalnih potreba – država je, čini se, gotovo nehotice i nedovoljno promišljeno otvorila prostor za širenje radnog angažiranja fizičkih osoba na tržištu rada putem ugovora o djelu. Približavanje cijene rada u radnom odnosu i rada bez zasnovanog radnog odnosa provedeno je u dijelu koji uređuje sustav javnih davanja, ali su i dalje ostale razlike u cijeni rada koje izvire iz različite regulative radnoga i obveznog prava. Jednostavnost radnog angažiranja fizičkih osoba na ugovor o djelu, činjenica da takav rad znači jednostavno sklapanje i još jednostavniji raskid ugovora, uz istodobno ozakonjenu slobodu ugovaranja i postojeći nesklad između ponude i potražnje na tržištu rada, mogao bi uroditi suprotnim rezultatom od onoga koji je predviđala država – porastom radnog angažiranja bez zasnivanja radnog odnosa.

Prostor za takvo postupanje otvoren je propisima o obveznim doprinosima i propisima koji uređuju prava u mirovinskom i zdravstvenom osiguranju po osnovi doprinosa plaćenih na zarade ostvarene izvan radnog odnosa. Plaćanjem doprinosa i poreza na dohodak na zarade bez radnog odnosa naručitelji posla ispunili su svoju obvezu prema državi iako su sklopili ugovor o djelu za isti posao kao da je riječ o radnom odnosu.

Rješenja su u sljedećem odabiru: ili preciznim zakonskim normama obvezati na zasnivanje radnog odnosa i sklapanje ugovora o radu uvijek kada pretežito postoje obilježja nesamostalnosti u obavljanju naručenog posla ili dodatnim pravnim normama štiti osobe koje rade na ugovor o djelu. Opredjeljivanje za jedan ili drugi koncept mora biti dosljedno provedeno u svim propisima koji uređuju prava i obveze fizičkih osoba radne populacije, od propisa radnog odnosno obveznog prava, preko sudske zaštite i zaštite njihovih prava u stečaju, do socijalnih prava po osnovi rada. U suprotnome nas novi propisi o plaćanju obveznih doprinosa udaljavaju od socijalno uređenog tržišta rada, iako je njihovo donošenje, između ostaloga, bilo motivirano i tim ciljem.

LITERATURA

Brdovalnik, V. [et al.], 2003. *Novine u porezu na dohodak i obračunu plaća u 2003.* g. Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika.

Dukanović, Lj., 2003. "Prava iz zdravstvenog osiguranja prema novim propisima". *Računovodstvo i financije*, 49 (1), 17-20.

Pravilnik o pravima, uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz osnovnog zdravstvenog osiguranja, NN 93/03. Zagreb: Narodne novine.

Šplajt, Lj., 2002. "Novi zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravim za vrijeme nezaposlenosti". *Računovodstvo i financije*, 48 (5), 69-72.

Zakon o doprinosima za obvezna osiguranja, NN 147/02. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 108/92, 71/99, 127/00, 59/01, 109/01 i 147/02. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o obveznim odnosima, NN 53/91 do 112/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o porezu na dohodak, NN 127/00 i 150/02. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, NN 32/02. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o radu, NN 38/95, 54/95 -ispr. i 65/95 - ispr., 17/01 i 82/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o zdravstvenom osiguranju, NN 94/01, 88/02 i 149/02. Zagreb: Narodne novine.

Zuber, M., 2003a. "Doprinosi za obvezna i dobrovoljna socijalna osiguranja", u *Zbornik radova znanstvenog skupa Promjene u sustavu javnih prihoda*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

Zuber, M., 2003b. "Fiskalni, gospodarski i socijalni učinci proširenja osnovice za plaćanje obveznih doprinosa", u *Zbornik radova sa XXXVIII simpozija Računovodstvo, financije i revizija u suvremenim gospodarskim uvjetima*. Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika.

M a r i j a Z u b e r : Contributions on Extra Earnings and their Effect on the Labour Market

Summary

The introduction of the obligation to pay contributions on almost all forms of earnings that natural persons make according to work not from full time employment means that salaries and wages from full time work and earnings that are made by piece work and similar contracts have been burdened almost identically. By amendments to the regulations that govern the system of obligatory retirement and medical insurance, the social rights obtained according to full time employment and social rights derived from contributions paid on extra earnings have been approximated to a great extent.

Although such essential changes in the fiscal and social system were motivated by the need additionally to govern the relations on the labour market so as to provide greater protection for persons who work without proper employment contracts, a comparison of the total price of labour shows the objectively increased motivation for the hiring of natural persons without entering into formal contracts. For this reason the results could be against expectations. Instead of increased hiring of full time labour, it is more realistic to expect an increased interest among employers in taking on new labour without entering into labour contracts.

Key words: contributions, obligatory insurance, work with an employment contract, work without an employment contract, employment contract, piece work agreement