

## IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O RADU

Tijekom zasjedanja Hrvatskog sabora u srpnju 2003., nakon gotovo dvije godine polemika socijalnih partnera i višekratnih burnih reakcija zainteresirane javnosti, 19. srpnja 2003. godine izglasane su izmjene i dopune Zakona o radu (Narodne novine 38/1995., 54/1995., 65/1995., 17/2001., 82/2001., 114/2003. i 142/2003.). Ovim je promjenama Zakon o radu, donesen 17. svibnja 1995. godine, u primjeni od 01. siječnja 1996. godine, nakon osam godina primjene značajno izmijenjen.

No ovo i nisu prve izmjene Zakona o radu. On je, uz ispravke tijekom 1995. godine, mijenjan dvokratno tijekom 2001. godine, kada se nije radilo o značajnijem zadiranju u regulativu, već o korekciji te ograničenoj harmonizaciji sa zakonodavstvom Europske unije. Do posljednjih izmjena sve promjene možemo karakterizirati kao ograničene i nominalne, u interesnom smislu zamišljene kao ustupke traženjima sindikatima. Kod ovih su izmjena i dopuna promjene prije svega bile interesno usmjerene fleksibilizaciji radnih odnosa, radi zadovoljenja traženja poslodavačkih predstavnika, iako se, politički, kao kontekst izmjena spominjalo i opravdavanje obveza preuzetih prema Međunarodnom monetarnom fondu. No nakon i ove reforme u pitanje nije doveden osnovni koncept sustava radnih odnosa uspostavljen 1995. godine.

Poduzete izmjene valja analizirati uzimajući u obzir da se ne radi o jednoobraznom djelovanju, već se radi o izmjenama koje počivaju na nekoliko temeljnih motiva, slijedom kojih možemo identificirati kategorije izmjena.

Jednim dijelom izmjene ozbiljuju tendencije modernizacije i demokratizacije radnih odnosa. Kao takve možemo promatrati proširenje zabrane diskriminacije u radnim odnosima (izričito i u pogledu

plaća), zabranu (u nas učestaloga) uznemiravanja i spolnog uznemiravanja na radnom mjestu te uvođenje postupaka zaštite dostojanstva radnika. Izmjene regulacije ugovora o radu na određeno vrijeme, promjene u vezi izbora i djelovanja radničkih vijeća te u pogledu unutarnje organizacije sindikata, diferenciranje sindikalnih povjerenika i predstavnika, također predstavljaju intervenciju u područja u kojima su primijećene nedorečenosti. Nadalje, suradnja socijalnih partnera promiče se uvođenjem novog rješenja sudjelovanja predstavnika radnika u nadzornim odborima. Izmjena kojom se obračunu plaće daje karakter ovršne, a ne više vjerodostojne isprave, što bi trebalo poboljšati položaj radnika u rješavanju sporova o neisplati plaće koji predstavljaju znatan broj sporova na sudovima te izmjene kojima se promovira mirenje kao postupak rješavanja nastalih radnih sporova, također djeluju prema procesnom olakšanju i ubrzanju, s ciljem jednostavnijega, bržeg i efikasnijeg pristupa i ostvarivanja prava iz radnog odnosa.

Kod ovih se promjena može spomenuti i ukidanje prava zastupnika i dužnosnika na mirovanje radnog odnosa, što je sasvim razumljivo u kontekstu reduciranja prava radnika, a također pojednostavljuje radne odnose. Ipak se naslućuju i naznake političke demagogije, s obzirom da je u tekstu objašnjenja (uz tekst predloženih izmjena i dopuna) ukazano da se prava zastupnika i dužnosnika u tom pogledu trebaju regulirati posebnim zakonom te je, dakle, brisanje ovih prava uvjetovano samo time što Zakon o radu nije adekvatan zakon.

U smislu korekcija postojećih odredbi zakona možemo spomenuti i diferenciranje kaznenih odredbi odnosno prekršaja iz Zakona o radu. U pogledu tih izmjena može se reći da su nejasni kriteriji po kojima su prekršaji klasificirani na lakše, teže i najteže, odnosno kriteriji po kojima

su određeni predviđeni iznosi prekršajnih sankcija.

Fleksibilizacija, odnosno pojednostavljenje regulacije radnih odnosa, s ciljem olakšanja zapošljavanja te posljedično povećanja zapošljivosti na tržištu rada, predstavljeni su kao drugi skup razloga izmjena i dopuna Zakona o radu. Novina u ostvarivanju fleksibilnosti odnosi se na uvođenje atipičnih oblika rada: rada na izdvojenom mjestu rada i agencija za privremeno zapošljavanje. Rad na izdvojenom mjestu u određenim se pravima i obvezama iz radnog odnosa razlikuje od rada na radnom mjestu (konzervativno shvaćene). Istovremeno je Zakon o radu dopunjen omogućavanjem zasnivanja tripartitnog radnog odnosa putem agencije za privremeno zapošljavanje, što predstavlja značajnu inovaciju u izvođenju i organizaciji rada. Uvođenje ovih atipičnih oblika rada, zbog potencijala kršenja prava na štetu radnika, zahtijeva veliku pozornost, a čini se da je upravo pozornost i odmjerjenost u reguliranju ovih pravnih instituta izostala. Primjerice, regulacija rada putem agencija za privremeno zapošljavanje korpusom svojih normi zaslužuje posebnu zakonsku regulativu: reguliranje kroz Zakon o radu moglo bi se pokazati neprikladnim, odnosno sadržajno promašenim. Ako je već postojala potreba uvrštavanja odredbi o agencijama za privremeno zapošljavanje u postojeći zakon, bilo bi smislenije da su one uključene u Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti. Tada bi se pokazala i nelogičnost rigidnog reguliranja privatnih agencija za posredovanje pri zapošljavanju (u kojih ne postoji stvarna mogućnost, odnosno opasnost kršenja prava radnika) u odnosu na liberalan režim i izostanak nadzora za agencije za privremeno zapošljavanje.

Fleksibilizacijom su uvjetovani i najeksponiraniji elementi izmjena, u dijelu

koji pogađa status sada zaposlenih radnika, gdje se numeričkom fleksibilizacijom (koja je gotovo rezultat "pogađanja" vlade i sindikata oko konačnih zakonskih iznosa) kvantitativno smanjuju prava radnika na otpremnine i otkazne rokove. Tu je fleksibilizaciju javnost povezala s pojmom i ciljem ovih izmjena zakona, što je izazvalo burne reakcije i unatoč ugrađenim korektivnim elementima za starije radnike. S obzirom da se izmjenama istovremeno pojam plaće definirao u bruto-iznosu, upitno je koliko je svrsishodno ovakvo fleksibiliziranje otpremnina, odnosno hoće li smanjen opseg otpremnine, sada izražen u bruto-iznosu, uopće financijskom izdašnošću utjecati na otkazivanje radnicima.

Kao protuteža fleksibilizaciji koja je pogodila radnike, sindikalno članstvo, izmjenama je sindikatima dana mogućnost organiziranja štrajka solidarnosti, koji može znatno intenzivirati pritiske sindikata, zajedničkim organiziranjem industrijskih akcija. Nadalje, udrugama poslodavaca nametnuta je obveza iskazivanja članstva prilikom kolektivnog pregovaranja, odnosno zaključivanja kolektivnih ugovora. Radi se o institutu kojim se Hrvatska udruga poslodavaca, kao pregovarač na strani poslodavaca kao socijalnih partnera, izuzetno protivila. Naime, na taj se način uvodi vrsta utvrđivanja reprezentativnosti u konkretnom slučaju kolektivnog pregovaranja (odnosno sklapanja kolektivnog ugovora): poslodavci se već prilikom pregovaranja moraju legitimirati listom poslodavaca koje predstavljaju, a koja će biti priložena kolektivnom ugovoru; dakle, sada se i sindikatima daje uvid u članstvo udruga poslodavaca, čime se utječe na snagu i položaj poslodavačkog predstavnika u kolektivnim pregovorima.

Popuštanje sindikalnoj strani može se smatrati i doprinos solidarnosti, kao pravo sindikata u kolektivnom pregovaranju.

Taj je doprinos za sindikate privlačan zbog pretpostavljene financijske izdašnosti. Ipak on ne samo da sadrži elemente dvojbene ustavnosti (nameće se obveza nečlanovima sindikata, odnosno uvodi se diskriminiranje po članstvu odnosno nečlanstvu u sindikatu) i demokratičnosti (o prihvaćanju kolektivnog ugovora koji će se primjenjivati na sve radnike, odlučuje ukupno šestina svih radnika plus jedan), već unosi nesigurnost u kolektivno pregovaranje, dugoročno predstavlja opasnost za postojanje i važnost sindikata, a pritom ostavlja otvorenim pitanja u kojem će se iznosu i kako naplaćivati, odnosno za što će se koristiti.

Najavljeno liberaliziranje rada na određeno vrijeme nije ostvareno. Ovaj je institut, unatoč činjenici da je Hrvatski zavod za zapošljavanje u određenim razdobljima iskazao udio zaposlenih na određeno vrijeme u broju novozaposlenih u iznosu i većem od 60%, i dalje nominalno ostao iznimka od zapošljavanja na neodređeno vrijeme. Ono što je kod ovog instituta provedeno jest zapravo kozmetička, lingvistička korekcija koja vjerojatno neće utjecati na razinu zlouporabe ovog instituta. Osim podizanja granice na dvadeset radnika, bez promjena (u smislu fleksibilizacije) ostalo je i razlikovanje "malog" i "velikog" poslodavca, što praktički uopće ne olakšava poslovanje "malim" poslodavcima.

Treći razlog ovim izmjenama i dopunama jest potreba daljnjeg usuglašavanja regulacije sustava radnih odnosa u Republici Hrvatskoj s onim u Europskoj uniji. U ovom dijelu izmjene su bile najmanje uvjetovane s obzirom da je već zakonodavni okvir iz 1995. godine, prihvaćanjem strukturne jednostavnosti i materijalne osnovanosti na njemačkom sustavu regulacije radnih odnosa, ne samo potihom harmonizirao sustav radnih odnosa u Republici Hrvatskoj s tadašnjim u Europskoj uniji već su dosegnuti standardi koji su i

danas iznad onih koje promovira Europska unija (primjerice, u sustavu predstavljanja i suodlučivanja radnika). Ono što se u ovom području dogodilo donošenjem ovih izmjena i dopuna jest segmentno usklađenje ograničenog dosega u području postupaka povodom diskriminacije i (spolnog) uznemiravanja osoba, te manja usklađivanja u drugim područjima.

Kakav se učinak ovih izmjena i dopuna može očekivati? Da li se moglo drugačije utjecati na rad? Je li došlo do narušavanja postojeće interesne strukture Zakona o radu? Na ova je pitanja teško dati cjelovit odgovor prije trajnijeg promatranja kretanja u sustavu radnih odnosa, pri čemu treba imati na umu da se takvo trajno analitičko praćenje tržišta rada u Hrvatskoj uopće ne provodi. Ipak, promatrajući s pozicije sindikata i radnika, može se tvrditi da će ovaj Zakon zacijelo reducirati zakonodavni opseg prava, bez garancija da će ta reducirana prava biti poštovana. S položaja poslodavaca, ove su intervencije daleko od onoga što su oni smatrali potrebnim.

Za cjelovitu ocjenu promjena presudna će biti povezanost objektivnog smanjenja sigurnosti zaposlenja s povećanjem dinamike zapošljivosti, u čemu bi korektivnu ulogu trebao imati ojačan sustav, od države garantiranih prava iz sustava socijalne sigurnosti, kao posljedica izmjena i dopuna mehanizama drugih zakona, poput Zakona o mirovinskom osiguranju, Zakona o zdravstvenom osiguranju, Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, Zakona o zaštiti na radu, te donošenje Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca.

Ipak se može reći da sâm postupak donošenja izmjena ukazuje na samo djelomičan uspjeh ovih izmjena i dopuna. Učinke korekcija u institutima koji se do sada nisu provodili, ili se nisu provodili na pravi način, teško je procijeniti. No

fleksibilizacija, kao temeljna osnova, provedena je samo u kvantitativnom dijelu, u segmentima u kojima su dosadašnjim zakonom regulirani numerički pokazatelji zaštite prava radnika smanjeni. Zašto samo kvantitativno? Slijedeći ozračje sukoba i optuživanja u izornoj godini, socijalnim partnerima, ponajprije vladi najlakše je bilo provesti kvantitativnu fleksibilizaciju, pri čemu je numerički karakter pogađanja oko trajanja otkaznih rokova i iznosa otpremnina, načina otpuštanja i zapošljavanja, ostvario svoj potencijal postizanja kompromisa, ma koliko on bio nekoristan. U nedostatku strategije socijalnog dijaloga i konstruktivnog partnerstva, kompromis, pa i kompromis oko ovih izmjena i dopuna Zakona o radu, stvorio je privid međusobnog uvažavanja. To je dio u kojem su ove izmjene i dopune neuspješne, prije svega zato što je fleksibilizacija djelomična, pri čemu će način na koji je uvedena stvoriti trošak prilagođavanja promjeni zakona, a učinak će možda biti zanemariv.

Ovim izmjenama i dopunama nije došlo do kvalitativne modernizacije i pojednostavljenja sustava radnih odnosa u Hrvatskoj: nije ostvarena funkcionalna fleksibilizacija kojom bi se utjecalo na znanja i radne zadatke, također nije došlo i do takvih utjecaja na fleksibilnost radne snage kojom bi se prilagođavanjem radnika utjecalo na fluktuacije na tržištu rada. Ono što se dogodilo jest uvođenje rada koji će počivati na nižem trošku rada, odnosno na ostvarivanju fleksibilnosti samo u zapošljavanju i otpuštanju. Umjesto fleksibilizacije koja bi se osnivala na povećanju i afirmaciji mobilnosti na tržištu rada i utjecaju na modernizaciju proizvodnih procesa, čime bi se odgovorilo na zahtjeve "nove ekonomije", umjesto reregulacije radnih odnosa na moderan način koji bi kompenzirao deregulaciju, provedena je samo deregulacija, reduciranje prava, čak bez garancija njihova ostvare-

nja. Ne samo da je takav "modus operandi" fleksibilizacije nesocijalan, a upitna je i njegova faktička ekonomska poticajnost, nego će umjesto proklamiranog suzbijanja ilegalnosti na tržištu rada (koji su također izraz fleksibilizacije koju samoinicijativno, izvan zakona, traže pojedini poslodavci), praktički ozakoniti određene devijacije.

Konačno, može se očekivati da će se uskoro javiti potreba za ponovnim adaptiranjem zakonodavstva. Put u Europsku uniju nije dovršen i trebat će i dalje ugrađivati onu regulativu koju će ona donositi u periodu do našeg ulazanja u Uniju. Nadalje, u zakonu će biti potrebne daljnje korekcije i adaptacije pravnih instituta: sve ono što sada nismo sadržajno fleksibilizirali, i dalje nas očekuje, s ciljem da se konačno utječe na mobilnost i prilagodljivost radne snage u novim ekonomskim okolnostima. Postupak donošenja ovih izmjena i dopuna ukazao je također i na potrebu za istinskim partnerskim odnosom poslodavaca, radnika i političke vlasti, kao i na potrebu temeljitije analitičke obrade sustava radnih odnosa.

Konačno, ako je fleksibilnost sinonim modernizaciji i preduvjet pravilnoj realizaciji odnosa, tada je fleksibilnost na tržištu rada samo jedna od osnova modernizaciji društva. Treba, dakle, osim na korpusu sada promijenjenih zakona iz sustava socijalne sigurnosti, inzistirati i na paralelnoj fleksibilizaciji obrazovanja, poreznog sustava i državne uprave. Istovremeno treba djelovati na neefikasnost pravne države i kontrolnih mehanizama zaštite prava i obveza, neadekvatnost proizvodnje i upravljanja gospodarstvom, te postojanje paralelne ilegalne, sive ekonomije znatnog obujma.

Viktor Gotovac