

doi: 10.3935/rsp.v24i2.1460

NONSTANDARD WORK IN CROATIA: CHALLENGES AND PERSPECTIVES IN SELECTED SECTORS

**Hrvoje Butković i Višnja Samardžija
u suradnji s Ivanom Skazlić i Ivanom
Čavar**

Zagreb, Institut za međunarodne odnose,
2016., 111 str.¹

Usprkos važnosti teme o slabo plaćenim, nesigurnim i neperspektivnim (prekarnim) poslovima, u Hrvatskoj dosad gotovo da i nije bilo ozbiljnijih i sveobuhvatnih istraživanja te teme. Razlog je izuzetna složenost područja i razmjerno mali broj istraživanja i istraživača koji se bave tržištem rada i industrijskim odnosima. Ipak, danas smo u nešto boljoj situaciji, zahvaljujući programu Europske komisija – Opće uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju – putem kojeg je financirana izrada studija o prekarnom radu u novim državama članicama EU- a i u Grčkoj. Tu zadaću u Hrvatskoj obavila je skupina istraživača iz zagrebačkog Instituta za razvoj i međunarodne odnose (IRMO). U provedbi ovog međunarodnog istraživanja sudjelovali su još i stručnjaci iz Češke Republike, Grčke, Mađarske, Latvije, Litve, Poljske, Rumunjske, Slovačke i Slovenije. U sklopu projekta pobliže se razmatra uloga i značenje institucija uspostavljenih u području industrijskih odnosa u vezi s promjenama na tržištu rada, posebno s porastom prekarnoga rada u EU-u. Ujedno se proučavalo na koji način strategije i djelovanje poslodavaca i

sindikata u odabranim državama – članicama EU-a predstavljaju interese nestandardnih radnika i drugih ranjivih skupina u prekarnim oblicima zaposlenja.

Temeljem provedenog desk istraživanja i intervjua tim istraživača iz IRMO-a objavio je knjigu *Nonstandard Work in Croatia: Challenges and Perspectives in Selected Sectors* o nestandardnom radu u Hrvatskoj od izbijanja ekonomske krize. Knjiga donosi ažuriranu verziju teksta koji je prethodno u travnju 2016. objavio CELSI institut iz Bratislave² kao *PRECARIR country report: Croatia*. Osim predgovora, uvodnih napomena, sažetka i zaključka, publikacija se sastoji od tri dijela: *Prekarni rad u Hrvatskoj*, *Stanje prekarne zaposlenosti u odabranim sektorima*, te *Komparativna usporedba odabranih sektora*. Cijeli tekst je na engleskom, a posebno je pohvalno što je na kraju publikacije sažetak i na hrvatskom jeziku.

Publikacija je ponajviše usmjerena na djelovanje sindikata i poslodavaca vezanih uz porast nestandardnog rada u sektorima graditeljstva, metalne industrije, trgovine na malo, javnog zdravstva i agencijskog rada. Istraživanje u Hrvatskoj provedeno je tijekom 2015., a odnosilo se na razdoblje od 2008. nadalje. U prvoj etapi izrade studije analizirali su se raspoloživi statistički podatci o nestandardnom radu, dostupna literatura, zakonodavni okvir, kolektivni ugovori te spoznaje s mrežnih stranica i iz medija. U sljedećem koraku analiza je bila dopunjena rezultatima kvalitativnih intervjua. Za navedene intervjue pripremljena su tri strukturirana upitnika i to za predstavnike poslodavaca i sindikata te za stručnjake. Svaki upitnik odnosio se na općenitu

¹ Publikacija je dostupna na mrežnoj stranici: <http://www.irmo.hr/wp-content/uploads/2016/09/The-book-Nonstandard-work-in-Croatia.pdf>.

² Više o projektu »PRECARIR« može se naći na mrežnoj stranici: <http://www.celsi.sk/en/projects/detail/18/the-rise-of-the-dual-labour-market-fighting-precariou-employment-in-the-new-member-states-through-industrial-relations-precariir/>.

problematiku prekarnog rada te na neka posebna obilježja tržišta rada u Hrvatskoj. Na temelju strukturiranih upitnika u Hrvatskoj je provedeno ukupno šesnaest intervjua.

U *Uvodu* se pojašnjava kako je Hrvatska bila snažno pogođena ekonomskom krizom koja je trajala više od šest godina te da se gospodarstvo pomalo od toga oporavlja. Hrvatska ima jednu od najnižih stopa radne aktivnosti i zaposlenosti u usporedbi s drugim državama članicama EU-a, što se pogotovo očituje kod mladih. Visoka stopa nezaposlenosti nešto se smanjila, ali je još uvijek među najvišima u EU-u. Gospodarska kriza pojačala je prisutnost nestandardnog i prekarnog rada u Hrvatskoj. Pod pritiskom krize, nestandardni radnici su prvi izgubili posao. Međutim, kada su tvrtke počele ponovno zapošljavati, broj nestandardnih radnika među novozaposlenima postao je znatno veći nego prije krize.

U prvom poglavlju podrobnije se izlaže prekarni rad u Hrvatskoj. U hrvatskom radnom zakonodavstvu je nešto povećana fleksibilnost zapošljavanja tako da Zakon o radu poznaje dva najvažnija oblika zapošljavanja na neodređeno i određeno vrijeme. Uvedene su i neke druge promjene kao što su zapošljavanje preko agencija za privremeno i povremeno zapošljavanje, usvojen je model *stalni sezonac* kao i *banka radnog vremena* za preraspodjelu radnog vremena na poslovima s dužim trajanjem. Tako se Hrvatska odmaknula od zemalja s najvišom razinom zakonske zaštite zaposlenja, ali to još uvijek ne znači da se hrvatsko tržište rada može smatrati fleksibilnim. Zakon o radu predstavlja ipak samo pravni okvir, a za mogući pozitivni pomak potrebno je mnogo više od izmjene jednog zakona. Hrvatska ima raznovrsna obilježja s obzirom na različite oblike fleksibilnosti rada: visoki udio novozaposlenih s ugovorima na određeno vrijeme, razmjerno visok udio zaposlenih koji rade u smjenama i vi-

kendom te nizak postotak zaposlenih koji većinom rade navečer i noću. Fleksibilnost radnog vremena je posebice slaba kada se gleda rad izvan poljoprivrede, te sa skraćanim i nepunim radnim vremenom. Udio rada u nepunom radnom vremenu nije u Hrvatskoj na razini prosjeka zemalja EU-a, zbog čega se normativnom prilagodbom (novi Zakon o radu, NN 93/14) željelo potaknuti i taj fleksibilan oblik zapošljavanja i rada, omogućavanjem smanjenja troškova rada.

Naravno, fleksibilnost se može promatrati i sa stanovišta prekarnosti. Prema nalazima ove studije, najrašireniji oblik nestandardnog zapošljavanja u Hrvatskoj je rad na određeno vrijeme. Prema procjenama, više od devet desetina novog zapošljavanja u posljednjih nekoliko godina odnosilo se na ugovore na određeno vrijeme, koji su tako mnogo veći od svih drugih oblika nestandardnog zapošljavanja. Rad u nepunom radnom vremenu još se uvijek marginalno primjenjuje (tek nešto više od 5%) iako je njegova primjena u porastu nakon krize. Približno četvrtina osoba koje rade nepuno radno vrijeme to čini protiv svoje volje. Privremeni agencijski rad malo se koristi u usporedbi s većinom drugih država članica EU-a, ali je od početka krize u porastu. Takvih je radnika 2008. bilo oko 2 500, a 2014. njihov je broj bio približno dvostruko veći. Privremeni agencijski rad u Hrvatskoj je nešto više prisutan u prehrambenoj industriji i telekomunikacijama. Razmjerno je malo samozaposlenih (iako ih je nešto više u graditeljstvu i metalnoj industriji) i osoba koje rade kod kuće (ili na izdvojenim radnim mjestima za poslodavca – *telework*).

Druga središnja dionica publikacije pobliže proučava stanje prekarne zaposlenosti u odabrana četiri sektora. Usljed gospodarske krize značajno se smanjio broj zaposlenih u graditeljstvu (za više od 40 tisuća).

Preostali su zaposleni uglavnom na puno radno vrijeme i s ugovorima na neodređeno, premda je došlo do porasta rada na određeno vrijeme. Autori navode kako se u graditeljstvu kod rada s nepunim radnim vremenom prilično često događaju zloupotrebe te osoba ustvari radi puno radno vrijeme, pa čak i prekovremeno. Poseban problem su neplaćeni prekovremeni radni sati koji se procjenjuju na oko trećinu ukupno odrađenog prekovremenog rada. Nadalje, u tom sektoru jako je rašireno neslužbeno gospodarstvo, pa su sindikati i poslodavci aktivni u njegovom ograničavanju. Metalška industrija je izvozno usmjerena i većinom je obilježavaju male i srednje tvrtke. Unutar metalske industrije, poseban problem su brodogradilišta koja su privatizirana te željezare koje se postupno transformiraju, ali taj proces ide razmjerno sporo. Broj zaposlenih tijekom krize u navedenom sektoru smanjio se s gotovo 70 tisuća na 55 tisuća, s time da je oko petine djelatnika zaposlena na određeno vrijeme, a gotovo svi su zaposleni na puno radno vrijeme. Poseban problem u sektoru predstavlja neisplata plaća iako se stanje u novije vrijeme ipak poboljšava. Nadalje, razmjerno su česti slučajevi podugovaranja posla u cilju smanjivanja troškova poslovanja. Za razliku od graditeljstva gdje postoji granski kolektivni ugovor, u ovom sektoru ga nema što znači da su radnici, posebice oni u manjim i srednjim tvrtkama, u lošijem položaju tijekom kolektivnog pregovaranja. Prema ovoj studiji, ne treba čuditi što predstavnici Sindikata metalaca Hrvatske nisu zadovoljni sa svojim utjecajem na donošenje strateških gospodarskih odluka kao ni s položajem svojih predstavnika unutar sustava industrijskih odnosa i kolektivnog pregovaranja. U navedenom sektoru stanje prekarnosti se jako razlikuje s obzirom na veličinu tvrtke i vlasništvo. U manjim tvrtkama razmjerno su brojni slučajevi nepostojanja

sindikata i slijedom toga zaposleni na određeno vrijeme imaju poteškoća u pogledu ostvarivanja svojih prava, što većinom nije slučaj u velikim tvrtkama. Trgovina je prije krize zapošljavala gotovo 100 tisuća osoba, a nakon krize taj se broj smanjio za oko 15 tisuća. Nešto više od četiri petine odnosi se na zaposlene s ugovorom na neodređeno vrijeme, a nešto manje od petine su zaposleni s ugovorom na određeno vrijeme. Novozaposleni se zapošljavaju u većini slučajeva na određeno vrijeme. Tek nešto manje od tri tisuće osoba radi s nepunim radnim vremenom. Iako je prema mišljenju poslodavaca zakonski dosta dobro uređeno plaćanje prekovremenog rada, u stvarnosti se dosta često javljaju teškoće i trzavice. Ujedno, ovaj sektor obilježavaju veliki prijepori oko rada nedjeljom, pogotovo stoga što taj rad često nije adekvatno plaćen. Iako je zakonski utvrđeno kako radnik koji je radio nedjeljom ili praznikom, ima pravo na slobodne dane, to se dosta često ne poštuje. U trgovini je jako prisutan sezonski rad koji od zaposlenih traži pojačane napore, a ne pruža odgovarajuću socijalnu sigurnosti i nagradu za rad. Mnogi bi se problemi u sektoru trgovine mogli riješiti potpisivanjem granskog kolektivnog ugovora što bi sigurno poboljšalo legitimitet postojećih tvrtki, kao i položaj zaposlenih u sektoru. Posljednja promatrana djelatnost je sustav javnog zdravstva koji u Hrvatskoj obilježavaju stalne promjene. Za razliku od drugih djelatnosti, ovdje nije došlo do smanjivanja broja zaposlenih tijekom krize tako da ta djelatnost zapošljava oko 66 tisuća djelatnika. Više od 90% zaposlenih ima ugovore na neodređeno vrijeme (većinom medicinsko osoblje), a rad s nepunim radnim vremenom je gotovo zanemariv. Posebne teškoće u sektoru su neriješeno pitanje dežurstva za doktore i rad u smjenama u trajanju od 12 sati za medicinske sestre i drugo osoblje. Sindikati smatraju kako je rad u smjenama

od 12 sati prenaporan, štetan za zdravlje zaposlenih, a i opasan za pacijente koji trebaju najbolju moguću skrb i njegu. Dobro su poznati problemi vezani uz podugovaranje (eng. *outsourcing*) prema kojem bi se pojedini poslovi poput čišćenja, pripreme hrane i slično prenijeli na ugovorene partnere u drugim tvrtkama. Sektorski sindikat primjenjuje strategiju uključivanja prekarnih radnika, prema kojoj se ne pravi nikakva razlika između zaposlenih na sigurnim i nesigurnim radnim mjestima. Cilj strategije je smanjiti nestandardni rad u javnom zdravstvu do razine koja bi bila objektivno opravdana. Riječ je o vrlo klasičnom pristupu koji se u drugim sektorima pokazao nedovoljnim jer smanjivanje nestandardnog rada u pravilu traži poseban tretman nestandardnih radnika u kolektivnim ugovorima i šire. Sektorski sindikat u području javnog zdravstva bio je izrazito aktivan u naporima da se pokrene referendum kojim bi se onemogućio Vladin prijedlog izdvajanja (eng. *outsourcing*) popratnih djelatnosti u javnom sektoru. U konačnici, zbog velikog pritiska sindikata Vlada je ovaj prijedlog povukla. Prema procjenama, izdvajanjem u sektoru zdravstva bilo bi pogođeno oko 14 tisuća zaposlenih.

Posljednja završna kraća dionica sadrži usporednu analizu i zaključna razmatranja. Dok je nestandardni rad prije gospodarske krize bio više iznimka i uglavnom se odnosio na mlađe osobe koje su na početku svog profesionalnog razvoja, zbog krize njegova je primjena jako proširena te je u tom smislu povećana razlika između javnog i privatnog sektora. Danas je od oblika nestandardnog rada najprisutniji rad na određeno vrijeme, a njegova veća primjena nije zabilježena samo u sustavu javnog zdravstva. Rezultati istraživanja pokazuju kako su sindikati uglavnom primjenjivali mješovite strategije prema nestandardnim radnicima, kombinirajući pristup uključivanja

(nerazlikovanja) i odvajanja (tretiranja takvih radnika kao posebne skupine). Tako se elementi odvajanja u strategiji sektorskog sindikata metalske industrije odnose na praksu ograničavanja broja nestandardnih radnika u brojnim kolektivnim ugovorima na razini poduzeća. Drugačiji pristup bio je u javnom zdravstvu gdje je usvojena strategija uključivanja, djelomično i posljedica razmjerno malog broja nestandardnih radnika te internih sukoba i neslaganja između sektorskih i strukovnih sindikata. Rad u nepunom radnom vremenu nije raširen u Hrvatskoj, ali to bi se moglo promijeniti u budućnosti. U cjelini, autori zaključuju kako strategije socijalnih partnera, posebice sindikata, opisane u studiji uglavnom predstavljaju kratkoročne odgovore koje je potrebno dalje razvijati. To posebno predstavlja veliki izazov za sindikate koji bi lježe smanjivanje broja članova, pa bi im odgovarajući pristup nestandardnim radnicima mogao biti od velikog značenja.

U cjelini, ova zanimljiva publikacija otvorila je novo područje proučavanja: stanje nestandardnog rada u Hrvatskoj. Djelo je izuzetno važno za cjelokupnu javnost koja želi bolje spoznati probleme hrvatskog društva i tržišta rada, posebice za novinare, članove sindikata, poslodavce i donositelje političkih odluka. Novi nesigurni oblici rada sve su prisutniji u društveno-gospodarskom razvoju te je stoga od presudne važnosti pronaći odgovore na izazove koje suvremena društva susreću u uvjetima fundamentalnih tehnoloških i organizacijskih promjena. Navedene promjene, povećana konkurencija uzrokovana globalizacijom, promjene u potražnji i značajan rast uslužnog sektora, okolnosti su koje iziskuju povećanu fleksibilnost, ali i pod znak pitanja stavljaju sigurnost zaposlenja. Među zaposlenima svih dobnih skupina postoji snažan osjećaj nesigurnosti u pogledu zadržavanja radnog mjesta, ali je prihvaćeno da je

sigurnost zaposlenja danas mnogo manja nego što je to bila prije dvadeset ili trideset godina. Mnogi će morati promijeniti posao barem jednom ili više puta tijekom svog radnog staža. Rijetko se o nekoj temi toliko mnogo govori, a istodobno malo zna (ili ju se shvaća uvelike oprečno) kao o prekarnom ili nesigurnom radu. Tu se neminovno javlja i pitanje opravdane i potrebne fleksibilnosti, ali se neminovno postavlja pitanje treba li biti fleksibilan s obzirom na radno vrijeme, plaću, znanja, broj sati. Jesu li fleksibilnost i sigurnost međusobno is-

ključivi? Može li se istodobno povećati sigurnost za radnike i poboljšati fleksibilnost za gospodarstvo? Ovom knjigom autori su vrlo utemeljeno i uspješno ostvarili nimalo laganu zadaću: opisa uzroka i posljedica prekarnog rada u Hrvatskoj. Autori vrlo argumentirano i jasno objašnjavaju obilježja, značenje i djelovanje tog oblika rada te na uspješan način traže odgovore na izazove s kojima se suvremena društva susreću u uvjetima velikih društvenih promjena.

Predrag Bejaković,
Institut za javne financije, Zagreb