

# Povezanost preobrazbe radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja

Željko Potočnjak  
Pravni fakultet  
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak  
UDK 349.2: 368.914  
Primljeno: siječanj 1995.

*Pad zaposlenosti, visoka stopa nezaposlenosti, porast rada na crno, pad realnih plaća te druga nepovoljna kretanja u području radnih odnosa, nepovoljno utječu na mirovinsko-invalidsko osiguranje u kojem se pogoršava odnos između broja umirovljenika i aktivnih osiguranika, pada razina mirovina, povećava nelikvidnost i rastu financijski gubici. U obrnutom smjeru, mirovinsko-invalidsko osiguranje nepovoljno utječe na razvoj sustava radnih odnosa jer visoki doprinosi nisu poticajni za novo legalno zapošljavanje, nije riješen problem zbrinjavanja invalida, nisu razvijeni načini osiguravanja osoba zaposlenih u atipičnim radnim odnosima, nema ni stvarnog utjecaja stranaka radnog odnosa (poslodavaca i posloprimaca) na upravljanje tim osiguranjem. Uvažavajući povezanost i međuovisnost tih sustava, treba ih temeljito preobraziti i prilagoditi uvjetima tržišnog privređivanja. Pri tome posebnu pozornost treba posvetiti poticanju atipičnih radnih odnosa, većoj fleksibilnosti radnih odnosa, drukčijem pristupu socijalnoj dimenziji radnog odnosa, promijenjenom pristupu u zaštiti invalida, sprečavanju širenja crnog tržišta rada, financijskoj stabilizaciji sustava mirovinsko-invalidskog osiguranja (uz omogućavanje da se u značajnijoj mjeri u taj sustav ugrade elementi sustava kapitalnog pokrića, konkurentnosti, dobrovoljnosti i privatnog upravljanja sustavom) i ograničavanju mogućnosti stjecanja prava za koja nisu plaćeni doprinosi.*

## 1. UVOD

Sustavi radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja tradicionalno su povezani i međusobno ovisni. Početni oblici mirovinsko-invalidskog osiguranja bili su, prije svega, namijenjeni ostvarenju socijalne sigurnosti zaposlenih i njihovih obitelji.<sup>1</sup> Usprkos sadašnjoj samostalnosti i odvojenosti, i u suvremenim uvjetima radi se o uzajamno značajno međuovisnim sustavima.

U Hrvatskoj ta se međuovisnost očituje i u istodobnosti i dubini krize koja zahvaća oba sustava. Glavni su znakovi krize sustava radnih odnosa: smanjena zaposlenost, povećana nezaposlenost, niska razina plaća,

smanjena sigurnost zaposlenja, nezadovoljstvo radnika i poslodavaca postojećim sustavom radnih odnosa, učestalost štrajkova, nerazvijenost kolektivnih radnih odnosa i sl. U sustavu mirovinsko-invalidskog osiguranja kriza se najjasnije očituje u niskoj razini prava, nepovoljnom odnosu između broja aktivnih osiguranika i umirovljenika, nepovoljnom utjecaju visokih doprinosa na tržišnu kompetitivnost hrvatske privrede, nelikvidnosti i financijskim gubicima sustava i sl.

Iako su oba sustava u podjednako teškoj krizi, nejednak je stupanj do sada iskazanog javnog interesa za njihovu preobrazbu. Naime, dok je preobrazba sustava radnih odnosa već

<sup>1</sup>O počecima i razvoju mirovinskog i invalidskog osiguranja vidi: *Introduction to Social Security*. Geneva: International Labour Office, 1984, str. 3. i dalje.

preko dvije godine predmet javnih rasprava i sukoba, reforma sustava mirovinsko-invalidskog osiguranja nije do sada u jednakoj mjeri mobilizirala javno mnijenje. S obzirom na to da se radi o jednako važnom, a možda interesno još zanimljivijem pitanju, vjerojatno šire rasprave tek predstoje.

Do sada iznošeni stavovi o povezanosti preobrazbe radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja uglavnom su se svodili na zahtjeve da se reformi radnih odnosa pristupa istodobno ("u paketu") s reformom mirovinsko-invalidskog sustava te da se umanjena sigurnost zaposlenja (napose sigurnost zaposlenja invalida) nadomjesti prikladnim rješenjima u mirovinsko-invalidskom osiguranju.

U ovom članku želi se ukazati na povezanost krize radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja te upozoriti da je rješenje krize u području radnih odnosa preduvjet za rješavanje problema s kojima se suočava sustav mirovinsko-invalidskog osiguranja (npr. samo povećana zaposlenost može poboljšati postojeći loš odnos broja aktivnih i pasivnih osiguranika, a time i pridonijeti financijskoj stabilizaciji toga sustava). Međutim, istovremeno su i promjene u sustavu mirovinsko-invalidskog osiguranja preduvjet za ostvarivanje povećane zaposlenosti (npr. smanjenjem doprinosa, rješavanjem problema neraspoređenih invalida rada i sl.). Ovdje se želi posebno upozoriti na nekoliko važnih pitanja (važnih za temeljni ustroj /koncept/ tih sustava) kod kojih naročito dolazi od izražaja međuovisnost sustava radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja. Rješenja izabrana u jednom sustavu značajno određuju i rješenja koja će se primijeniti u drugom sustavu.

S obzirom na to da preobrazba tih sustava mora uvažavati postojeće stanje, prvo ćemo naznačiti glavna obilježja sadašnjeg stanja i tendencije koje su do njega dovele.

## 2. GLAVNA OBILJEŽJA POSTOJEĆEG STANJA

### 2.1. Glavna obilježja postojećeg stanja u sustavu radnih odnosa

Krizu stvarnog stanja u sustavu radnih odnosa najbolje oslikavaju podaci o zaposlenosti, nezaposlenosti, prestancima radnih odnosa zbog stečaja i likvidacije poduzeća te o padu realne plaće u proteklih nekoliko godina.

U razdoblju od 1987. do 1993. ukupan broj zaposlenih (bez vojske i policije) smanjen je za 390 tisuća.<sup>2</sup> Takvo smanjenje zaposlenosti uglavnom je rezultat smanjene zaposlenosti u privredi u kojoj je tijekom tog razdoblja 361.000 manje zaposlenih. Za razliku od privrede, neprivreda istovremeno pokazuje znatno blaži pad zaposlenosti. Najimpresivniji, iako ne i najvažniji, podatak o kretanju zaposlenosti odnosi se na sektor društvenog (državnog), mješovitog i zadružnog vlasništva u kojem je tijekom spomenutog razdoblja zaposlenost smanjena 30% što je 473.000 zaposlenih manje.<sup>3</sup> Porast zaposlenosti bilježi samo sektor malog poduzetništva u kojem je sada zaposleno oko 150.000 osoba (samo-zaposlene osobe i radnici koje one zapošljavaju), ali taj porast nije mogao u značajnijoj mjeri nedomjestiti smanjenje zaposlenosti u društvenom (državnom) sektoru. U odnosu na 1989. godinu zaposlenost u privatnom sektoru povećana je 129%.<sup>4</sup>

Iako je osamdesetih godina nezaposlenost u Hrvatskoj stalno rasla, do prve eksplozije nezaposlenosti dolazi tijekom 1991. i 1992. godine, kada je broj nezaposlenih osoba u usporedbi s kasnijim osamdesetim godinama gotovo udvostručen, te je stopa nezaposlenosti dostigla razinu 17%.<sup>5</sup> Glavni izvor te nezaposlenosti bili su stečaji i likvidacije (iako nema pouzdanih podataka o ukupnom broju

<sup>2</sup> Vidi: SLJH-93, str. 100, i MSI 10/94, str. 64.

<sup>3</sup> SLJH-93, str. 100, i MSI 10/94, str. 64.

<sup>4</sup> GKH 1/94, str. IX.

<sup>5</sup> O kretanju nezaposlenosti vidi: Zavod za zapošljavanje MSB 10/94, str. 5.

nezaposlenih osoba zbog stečaja i likvidacija, procjenjujemo da je u razdoblju od 1990. do 1993. zbog stečaja i likvidacija posao izgubilo između 250.000 i 300.000 radnika).<sup>6</sup> Tijekom 1993. i 1994. registrirana nezaposlenost polako opada, pa je u rujnu 1994. bilo registrirano 243.408 nezaposlenih osoba, a stopa registrirane nezaposlenosti bila je 14,5%.<sup>7</sup>

Za stanje nezaposlenosti važna je i činjenica da oko 35.000 radnika mjesečno prima naknadu iz državnog proračuna jer su poduzeća u kojima su zaposleni uništena ili im je rad onemogućen zbog agresije na Republiku Hrvatsku.<sup>8</sup> Također, treba voditi računa o relativno velikom broju radnika zaposlenih u poduzećima koja su insolventna i u kojima bi otvaranjem stečajnog postupka značajan broj radnika ostao bez zaposlenja.<sup>9</sup> Pored toga, i viškovi unutar postojeće zaposlenosti mogu pogoršati sliku stanja i prognoze u ovom području.<sup>10</sup> Veliki problemi proizaći će i iz promjene strukture postojeće zaposlenosti koju u značajnoj mjeri obilježava zaposlenost u velikim sustavima primarnog sektora (najsvežiji je primjer problem restrukturiranja Željezare Sisak).<sup>11</sup> Konačno, pritisak na tržište rada povećat će i demobilizacija koja će na tržište rada dovesti velik broj osoba, zapošljavanje kojih će biti izuzetno važan socijalni, politički i gospodarski pothvat.

Jedna od novih osobitosti hrvatskog tržišta radne snage jest porast zapošljavanja na crno.<sup>12</sup> Iako o toj pojavi nema pouzdanih podataka, široko su rasprostranjene ocjene da se radi o značajnom obliku radnog angažiranja stanovništva, a pojedini su sindikati čak ocjenjivali da je ovim oblikom rada obuhvaćeno preko 250.000 osoba. Postoje i ocjene da je "crno tržište rada" imalo u Hrvatskoj važnu ulogu "socijalnog amortizera" jer je djelomično poništilo negativna kretanja u registriranoj (legalnoj) zaposlenosti.

U razdoblju 1990-1993. dolazi i do naglog pada realnih plaća. Tako je npr. realna plaća u kolovozu 1993. bila samo 32,8% prosječne plaće iz 1990. godine.<sup>13</sup> Prosječna plaća u kolovozu 1994. godine iznosila je 1.267 kuna (342 DEM).<sup>14</sup> Sustav plaća potpuno je netransparentan (često puta različite naknade i dodaci premašuju iznos plaće), a razlika između neto plaće koju prima radnik i ukupnih troškova plaće vrlo je velika (ako se zanemare različiti osobni odbici i nejednaki prirezi, za neto plaću od oko 200 DEM taj je odnos 1 prema 2,6).

S normativnog aspekta radni odnosi su u Republici Hrvatskoj i sada uređeni zakonom donesenim, u pretežnom dijelu, prije osamostaljenja i promjene ustavnog poretka.<sup>15</sup> Temeljno je obilježje tih normativnih rješenja njihova doktrinarna utemeljenost na postav-

<sup>6</sup> O kretanju broja nezaposlenih osoba zbog prestanka rada poduzeća vidi: *Godišnjak Zavoda za zapošljavanje*, 1993, str. 16. i 17.

<sup>7</sup> *Izješće o socijalnoj politici Republike Hrvatske*. Vlada Republike Hrvatske. Zagreb, studeni 1994, str. 31.

<sup>8</sup> *Izješće o socijalnoj politici Republike Hrvatske*. Op. cit. str. 34.

<sup>9</sup> U razdoblju od rujna 1993. do veljače 1994. u takvim je poduzećima bilo zaposleno oko 150.000 radnika. Vidi: *GKH* br. 3/94, str. 36.

<sup>10</sup> Viškovi radnika koje iskazuje hrvatsko gospodarstvo u potpunom su neskladu s prestancima radnih odnosa zbog stečaja i likvidacija poduzeća. Tako su za 1991. poduzeća iskazala 4,1%, a za 1992. god. 2,1% viška zaposlenih. Za 1994. iskazan je očekivani višak 1,5% zaposlenih. Očito je da se hrvatska poduzeća ne ponašaju na način na koji se u slučaju krize ponašaju poduzeća u tržišnim gospodarstvima, koja u kriznim situacijama redovito smanjuju troškove radne snage. O problemu viška radnika u postojećoj zaposlenosti vidi: *Godišnjak Zavoda za zapošljavanje*, 1993, op. cit., str. 2-5.

<sup>11</sup> Za razliku od industrijaliziranih država Zapada u kojima između 70 i 80% zaposlenih radi u sektoru usluga. Zanimljivu raspravu o razvoju usluga kao glavnom čimbeniku povećanja zaposlenosti i rasta nacionalnog bogatstva nalazimo kod Orija Giarinija: *Razmišljanje o budućnosti rada - nova definicija produktivnog rada* (prijevod). Überlegungen zur Zukunft der Arbeit - Eine Neudefinition produktiver Arbeit.

<sup>12</sup> O uzrocima i mogućim rješenjima za rad na crno vidi: *Izješće o socijalnoj politici u Republici Hrvatskoj*, op. cit., str. 35.

<sup>13</sup> Vidi: *GKH* 3/94, str. 16.

<sup>14</sup> *Izješće o socijalnoj politici Republike Hrvatske*, op. cit., str. 24.

<sup>15</sup> Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa (*Službeni list* br. 60/89 i 42/90), preuzetim Zakonom o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti radnih odnosa i zapošljavanja koji se u Republici Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakoni (*Narodne novine* br. 34/91) te Zakonom o radnim odnosim (*Narodne novine* br. 25/92 i 26/93).

kama socijalističkog samoupravljanja (u tome oni nisu usklađeni s koncepcijom političke demokracije, socijalne države i privatnog vlasništva sadržanom u Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine), neprimjerenost uvjetima tržišnog privređivanja i gotovo potpuna neuređenost kolektivnih radnih odnosa (npr. kolektivnog pregovaranja i industrijskih akcija). U takvom konceptijskom i pravnom neredu, kojem značajno pridonosi i postupak privatizacije, te potpuno suprotne ocjene o pravnim i moralnim aspektima njegovog provođenja, javljaju se opisana negativna kretanja, koja nesumnjivo upozoravaju na prijeku potrebu skorih i temeljitih promjena.

## 2.2. Glavna obilježja postojećeg stanja u sustavu mirovinsko-invalidskog osiguranja

Postojeći hrvatski sustav socijalnog osiguranja obilježavaju sve one značajke koje su bitne i za druge postsocijalističke zemlje (izuzetak je jedino osiguranje za slučaj nezaposlenosti koje je u Hrvatskoj znatno razvijenije nego u drugim postsocijalističkim zemljama).<sup>16</sup> Tako i naš sustav mirovinsko-invalidskog osiguranja karakteriziraju relativno velik obuhvat pučanstva tim osiguranjem, velika izdvajanja za njegovo financiranje, stalni ubrzani porast broja umirovljenika (naročito starijih) i niska razina mirovina.

Stanje i glavne tendencije u području hrvatskog mirovinsko-invalidskog osiguranja obilježava, prije svega, relativno nagli porast broja umirovljenika. Taj je porast uvjetovan uglavnom naglim porastom broja korisnika starosne mirovine u razdoblju 1990-1993. godina.<sup>17</sup> Istovremeno je porast broja korisnika invalidske i porodične mirovine bio znatno

sporiji. U usporedbi s 1989. godinom, broj umirovljenika je u 1993. godini bio oko 60% veći.

Na porast broja starijih umirovljenika tijekom posljednjih nekoliko godina značajno je utjecala institucija dokupa staža. Tako je u razdoblju 1990-1993. dokupljen staž za 45.032 umirovljenika.<sup>18</sup> Stoga procjenjujemo da se između 30 do 40% porasta broja starijih umirovljenika može u tim godinama pripisati instituciji dokupa staža. Dokup staža, uz relativno nisko postavljenu dobnu granicu za odlazak u mirovinu (naročito za prijevremenu starosnu mirovinu), ima kao posljedicu relativno nisku prosječnu dob umirovljenika. Tako su npr. tijekom 1993. u Fondu radnika muškarci stjecali mirovinu s prosječnih 57 godina života i 37 godina staža, a žene s 53 godine života i 32 godine staža.<sup>19</sup>

Zbog pada zaposlenosti i povećanja broja umirovljenika naglo se pogoršava odnos između aktivnih i pasivnih osiguranika. U najvažnijem Fondu radnika očekuje se da će u 1994. godini taj odnos pasti na 1,34 aktivna osiguranika na jednog umirovljenika (bez pripadnika vojske i policije).<sup>20</sup> Srećom, ukupni odnos aktivnih osiguranika i umirovljenika u svim fondovima u ovoj je godini nešto povoljniji: 1,96 aktivnih osiguranika na jednog umirovljenika.<sup>21</sup>

Takva kretanja utjecala su na smanjenje mirovina koje u prosjeku u rujnu 1994. godine iznose 175 DEM za umirovljenike radničkog osiguranja, 128 DEM za umirovljenike koji mirovine dobivaju od Fonda samostalnih privrednika i 30 DEM za umirovljenike Fonda poljoprivrednika.<sup>22</sup>

Usprkos tako niskoj razini mirovina, dva najveća fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja (radnika i poljoprivrednika) suočena su s ozbiljnim problemom nelikvidnosti

<sup>16</sup> Uspoređi: Holzmann, Robert, *Mirovine s kapitalnim pokrićem i privatne mirovine - rješenje za Istočnu Europu?* (prijevod) str. 2.

<sup>17</sup> Vidi: *SLJH* - 93, str. 443.

<sup>18</sup> Izvor: evidencija MIORH.

<sup>19</sup> SB MIO 2/1993, str. 17

<sup>20</sup> *Izvešće o socijalnoj politici Republike Hrvatske*. Op. cit., tablica 6 i str. 21.

<sup>21</sup> *Izvešće o socijalnoj politici Republike Hrvatske*. Op. cit., str. 21 i 22.

<sup>22</sup> *Izvešće o socijalnoj politici Republike Hrvatske*. Op. cit., tablica 5.

(Fondu radnika početkom mjeseca nedostaje oko 40 do 50 milijuna DEM za isplatu mirovina) i gubicima (Fond radnika u prvih je devet mjeseci ove godine ostvario gubitak od oko 43 milijuna DEM, a Fond poljoprivrednika istovremeno je poslovao s gubitkom od oko 6 milijuna DEM).<sup>23</sup> Takav financijski položaj sustava mirovinsko-invalidskog osiguranja negativno utječe na financijsku stabilnost ukupnog gospodarstva, a mislimo da će u budućnosti biti ozbiljna prepreka razvoju financijskog tržišta u Hrvatskoj.

I sustav mirovinsko-invalidskog osiguranja normativno je uređen propisima donesenim početkom osamdesetih godina, te se i u njemu javljaju koncepcije i rješenja svojstvena prethodnom političkom uređenju (npr. koncepcija minulog rada).<sup>24</sup> Sustav je utemeljen na ideji tekućeg pokrića (razreza, razdiobe), relativno su nisko postavljeni uvjeti za stjecanje određenih prava (npr. starosne mirovine), brojni su slučajevi priznavanja prava koja nisu pokrivena doprinosima (u prvih devet mjeseci ove godine s te su osnove samo u Fondu radnika stvorena nepokrivena potraživanja od oko 170 milijuna DEM),<sup>25</sup> dio normativnih rješenja utemeljen je na koncepciji društvenog vlasništva i neprimjeren je uvjetima tržišnog privređivanja (npr. definicija invalidnosti, priznavanje prava na teret poslodavaca /raspored na druge poslove i prava na zaposlenje/).

### 3. POVEZANOST UZROKA KRIZE

Negativne tendencije u sustavu radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja postaju naročito izrazite u razdoblju 1990-1993. Jedan od glavnih uzroka ubrzanja nega-

tivnih kretanja je stečajni val koji u tom razdoblju zahvaća hrvatsko gospodarstvo. Uzrok tih stečajeva nesumnjivo leži u ratu, raspadu tržišta bivše Jugoslavije, visokoj inflaciji, promijenjenoj državnoj politici u subvencioniranju nerentabilnih poduzeća, početku procesa privatizacije, što je sve zajedno utjecalo na poremećaj dotadašnjih uobičajenih gospodarskih tijekova.

Međutim, mislimo da je i neprikladna regulativa radnih odnosa značajno pridonijela takvim kretanjima. Naime, za tada i sada važeće hrvatsko radno zakonodavstvo značajna je nemogućnost individualnog otkazivanja radnih odnosa (hrvatsko radno zakonodavstvo još ni danas ne poznaje instituciju otkaza radnog odnosa u smislu i sa sadržajem u kojem ona postoji u zemljama tržišnog privređivanja). Nasuprot tako visokoj sigurnosti individualnih radnih odnosa, stečajno zakonodavstvo važeće u razdoblju 1990-1993. predviđalo je prestanak radnog odnosa po sili zakona na dan otvaranja stečajnog postupka.<sup>26</sup> Zbog nemogućnosti kontinuiranog prilagođavanja broja i strukture radne snage zahtjevima profitabilnog poslovanja, u navedenom razdoblju dolazi do učestalog korištenja tzv. programiranih stečajeva za rješavanje problema viška zaposlenih. Nasuprot nemogućnosti individualnog otkazivanja i skupoći kolektivnog otkazivanja (mogućnost kolektivnih otkaza uvedena je 1989. Zakonom o osnovnim pravima iz radnog odnosa, a u cijelosti je novelirana odredbama Zakona o radnim odnosima u travnju 1992. godine),<sup>27</sup> stečajevi su omogućavali "rješavanje" viška radnika uz relativno niske troškove (iako je stečajni postupak, sam po sebi, skup i dugotrajan).

<sup>23</sup> Izvješće o socijalnoj politici Republike Hrvatske. Op. cit., str. 23 i 27.

<sup>24</sup> Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju (*Narodne novine* br. 26/83, 5/86, 42/87, 34/89, 57/89, 49/90 i 9/91), Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju individualnih poljoprivrednika (*Narodne novine* br. 26/83, 57/83, 47/86 i 40/90), Zakon o preuzimanju saveznih zakona iz područja mirovinskog i invalidskog osiguranja koji se u Republici Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakon (*Narodne novine* br. 53/91) i Zakon o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti mirovinskog i invalidskog osiguranja i doplatka za djecu vojnih osiguranik koji se u Republici Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakon (*Narodne novine* br. 53/91).

<sup>25</sup> Izvješće o socijalnoj politici Republike Hrvatske. Op. cit., str. 23.

<sup>26</sup> Vidi čl. 93. Zakona o prisilnoj nagodbi, stečaju i likvidaciji (*Narodne novine* br. 53/91).

<sup>27</sup> Kolektivni otkazi sada su u Hrvatskoj uređeni odredbama čl. 20. do 26, a u svezi s člancima 77. do 81. Zakona o radnim odnosima - pročišćeni tekst (*Narodne novine*, br. 25/92).

Naime, do veljače 1994. godine nije postojao otkazni rok u slučaju stečaja (sada taj otkazni rok iznosi mjesec dana), nisu se isplaćivale otpremnine, a gotovo svi troškovi socijalne sigurnosti radnika kojima je prestao radni odnos padali su na državu (sustav osiguranja za slučaj nezaposlenosti).<sup>28</sup> Prema propisima o mirovinsko-invalidskom osiguranju i zapošljavanju radnici su u slučaju stečaja ostvarivali pravo na novčane naknade, zdravstveno i mirovinsko-invalidsko osiguranje (staž osiguranja u trajanju od dvije godine), sve na teret osiguranja za slučaj nezaposlenosti.<sup>29</sup> Ako se radi o invalidnim osobama (npr. osobama s preostalom radnom sposobnošću kojima je priznato pravo na zaposlenje), onda je u cijelosti teret njihovog socijalnog zbrinjavanja pao na sustav mirovinsko-invalidskog osiguranja. Iako ne postoje pouzdani podaci o broju radnih mjesta izgubljenih stečajevima i likvidacijama poduzeća, može se s priličnom sigurnošću ustvrditi da se najveći dio porasta broja nezaposlenih ostvaren u razdoblju 1990-1993. može pripisati stečajevima (po našem mišljenju stečajevima se može pripisati 70 do 80% porasta nezaposlenosti tijekom tog razdoblja). Nasuprot tome, kolektivni otkazi (prestanci potreba za radnicima iz tehničko-tehnoloških i ekonomskih razloga) nisu značajnije utjecali na porast nezaposlenosti.<sup>30</sup>

Opisana kretanja u području zaposlenosti nepovoljno su se odrazila i na odnos broja aktivnih i pasivnih osiguranika. U 1991. godini taj se odnos u Fondu radnika (bez pripadnika vojske i policije) smanjio na 2,02, da bi u 1992. godini pao na 1,6, a u 1993. godini na 1,5 zaposlenih po jednom umirovljeniku (1994.

godine očekuje se daljnji pad na 1,34 zaposlena po umirovljeniku).<sup>31</sup>

Osim stečajeva, koji su glavni uzrok pada zaposlenosti, za negativni odnos broja aktivnih i pasivnih osiguranika odgovorna je i institucija dokupa staža kojoj je, poput opisanih programiranih stečajeva, cilj bio rješavanje problema viška radnika. Naime, institucija dokupa staža uvedena je u naš pravni sustav 1989. godine člankom 21. Zakona o osnovnim pravima iz radnog odnosa, kao jedan od načina zbrinjavanja radnika za čijim je radom prestala potreba. U razdoblju 1990-1993. zahvaljujući dokupu staža u mirovinu je otišlo preko 45.000 osoba (to je oko 30 do 40% porasta broja umirovljenika ostvarenog u tom razdoblju).<sup>32</sup> Na taj je način sustav mirovinsko-invalidskog osiguranja u značajnoj mjeri preuzeo na sebe funkciju rješavanja viška radnika, ali time ujedno i ugrozio svoju temeljnu funkciju osiguranja socijalne sigurnosti osoba koje zbog godina ili gubitka radne sposobnosti nisu u mogućnosti osigurati svoju egzistenciju i egzistenciju svoje obitelji.

To su samo neki od primjera koji pokazuju kako neprimjerena rješenja u sustavu radnih odnosa zaoštravaju krizu u području mirovinsko-invalidskog osiguranja. Međutim, utjecaj postoji i u obrnutom smjeru. Najočitiji primjer lošeg utjecaja mirovinsko-invalidskog osiguranja na zaposlenost je relativno visoka razina doprinosa za to osiguranje, 13,5% iz plaće i 13,5% na plaću (ukupno 27%). Uz visoka porezna i druga opterećenja dolazi se do stanja u kojem je odnos između neto plaće radnika i ukupnih troškova plaće dosegao razinu od 1 prema 2,6 (da bi radniku isplatio 200 DEM,

<sup>28</sup> Otkazni rok od mjesec dana u slučaju stečaja uveden je čl. 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prisilnoj nagodbi, stečaju i likvidaciji (*Narodne novine*, br. 9/94). U tom je članku sadržana i čudna odredba, dvojbene ustavnosti, prema kojoj se "protiv otkaza radnog odnosa ne može voditi radni spor".

<sup>29</sup> Vidi čl. 18. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Za socijalno osiguranje nezaposlenih osoba u 1994. godini Zavod za zapošljavanje utrošit će oko 50 milijuna DEM. *Izješće o socijalnoj politici Republike Hrvatske*. Op. cit., tablica: Zdravstveno osiguranje, mirovinsko i invalidsko osiguranje i dječji dodatak za vrijeme nezaposlenosti u 1994. godini.

<sup>30</sup> Po toj je osnovi npr. u lipnju 1994. prestao radni odnos za 232, u srpnju za 211 a u listopadu za 123 radnika. Vidi: Zavod za zapošljavanje, MSB za te mjesec.

<sup>31</sup> *Izješće o socijalnoj politici Republike Hrvatske*. Op. cit., tablica 6.

<sup>32</sup> Evidencija MIORH.

poslodavac mora platiti još oko 320 DEM različitih poreza, prireza i doprinosa).

Ovako koncipirani sustavi radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja pogoduju razvoju zapošljavnja na crno. Naime, u uvjetima ozbiljne gospodarske krize poslodavci se teško odlučuju na legalno zapošljavanje jer je postupak zasnivanja radnog odnosa složen (prijava zavodu za zapošljavanje, prethodni liječnički pregled), teško mogu raskinuti radni odnos s radnikom koji im više nije potreban, a indirektni troškovi plaće izuzetno su visoki. Istovremeno, razvoju crnog tržišta radne snage pridonosi i sustav osiguranja za slučaj nezaposlenosti koji gotovo svim nezaposlenim osobama jamči zdravstveno osiguranje, pa sami radnici i nisu potaknuti na to da radi stjecanja prava na zdravstvenu zaštitu ustraju na legalnom zapošljavanju. Razvoju crnog tržišta rada pridonijeli su i relativno nisko postavljene uvjete za stjecanje prava na starosnu mirovinu. Dio umirovljenika, nakon ostvarenja temeljne socijalne sigurnosti (stjecanjem starosne mirovine), nastavlja raditi na crno.

Financijskoj nestabilnosti sustava mirovinsko-invalidskog osiguranja značajno pridonose i problemi s naplatom doprinosa. S jedne strane to je kašnjenje s uplatom doprinosa (u prvih devet mjeseci ove godine ostalo je nenaplaćenih oko 35 milijuna DEM) te potpuno ili djelomično izbjegavanje plaćanja doprinosa. Na izbjegavanje plaćanja doprinosa, osim njihove visoke razine i slabe kontrole, utječu i česti sporazumi između radnika i poslodavca o plaćanju doprinosa na najniži mogući iznos plaća te o isplati ostatka plaće bez uplate doprinosa. Poticaj za takav sporazum obje stranke radnog odnosa nalaze, među ostalim, i u načinu određivanja visine mirovina (za mirovinsku se osnovicu uzima deset najpovoljnijih uzastopnih godina).<sup>33</sup> U uvjetima gospodarske krize to izravno potiče radnike i poslodavce na iskazivanje manjih plaća, u

očekivanju da će se mirovine odrediti prema plaćama isplaćenim u razdoblju prije ili nakon krize.

#### 4. POVEZANOST RJEŠENJA ZA IZLAZ IZ KRIZE

Kao što su uzroci krize sustava radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja u značajnoj mjeri međusobno povezani, mislimo da su i rješenja za izlazak iz krize međuovisna. Ukazat ćemo na nekoliko područja u kojima je reforma sustava radnih odnosa pretpostavka za reformu mirovinsko-invalidskog osiguranja, i obratno.

##### 4.1. Stvaranje uvjeta za razvoj atipičnih radnih odnosa

Izneseni podaci o krizi sustava radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja nesumnjivo upućuju na to da je jedan od bitnih ciljeva reformi tih sustava povećanje zaposlenosti, a time i broja aktivnih osiguranika u mirovinskom i invalidskom osiguranju. Iskustva drugih zemalja pokazuju da se posljednjih godina najbolji rezultati u području zaposlenosti postižu upravo u području atipičnih radnih odnosa (to su svi oni radni odnosi koji nisu radni odnosi na neodređeno vrijeme i s punim radnim vremenom - npr. radni odnosi s nepunim radnim vremenom, rad za dva ili više poslodavca, radni odnos na određeno vrijeme, privremeni i povremeni radni odnosi).<sup>34</sup> Tako se nesumnjivo radi o radnim odnosima koji zaposlenim radnicima ne daju isti stupanj socijalne sigurnosti kao radni odnosi s punim radnim vremenom i na neodređeno vrijeme, a pred sve čimbenike sustava radnih odnosa stavljaju nove probleme, sve su učestalije tvrdnje da se radi o oblicima zaposlenja koji ne samo da omogućavaju pozitivne mikro i makroekonomske učinke, već i prikladno zadovoljenje osobnih potreba pojedinih kategorija zaposlenika (npr. zaposlenje žena

<sup>33</sup> Način određivanja mirovinske osnovice propisan je u čl. 35. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

<sup>34</sup> Tako su Njemačka, Irska, Italija i Nizozemska tijekom 1990-1991. godine ostvarile veći porast zaposlenosti s nepunim (part-time) nego s punim (full-time) radnim vremenom. Commission of the European Communities. *European Social Policy. Options for the Union.* (Green Paper). Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, 1993, str. 38.

s malom djecom, zaposlenje starijih osoba, studenata i sl.). Za razliku od postojećeg hrvatskog sustava radnih odnosa, koji gotovo onemogućuje značajnije zapošljavanje na određeno vrijeme, s nepunim radnim vremenom, rad kod kuće i druge atipične oblike radnih odnosa, novi bi sustav u značajnijoj mjeri morao otvoriti mogućnost za razvoj tih vrsta radnih odnosa (i time ujedno značajno nadomjesti postojeću zaposlenost na crno). Tako povećana zaposlenost pozitivno bi se trebala odraziti na odnos aktivnih i pasivnih osiguranika u mirovinsko-invalidskom osiguranju. Međutim, i sustav mirovinsko-invalidskog osiguranja mora (to se jednako odnosi i na druge oblike socijalnog osiguranja) sa svoje strane pridonijeti poticanju atipičnih radnih odnosa: mora npr. omogućiti socijalnu sigurnost osoba koje tijekom radnog tjedna rade relativno mali broj sati (npr. svaki dan dva sata) ili koji rade povremeno (npr. ovisno o ciklusima koji se javljaju u pojedinim djelatnostima).<sup>35</sup> U krajnjoj liniji, sustav mirovinsko-invalidskog osiguranja morao bi omogućiti da svaki doprinos obračunat i plaćen na plaću utječe na visinu prava (napose starosne mirovine) koje će ostvariti osiguranik.

#### 4.2. Pojednostavljenje postupka stjecanja svojstva osiguranika

Radi osiguranja socijalne sigurnosti osoba zaposlenih u atipičnim radnim odnosima (ali i radi podizanja opće mobilnosti na prilično stagnantom hrvatskom tržištu radne snage - o čemu najbolje svjedoči podatak da je krajem 1993. gotovo 60% nezaposlenih čekalo na novo zaposlenje preko godinu dana),<sup>36</sup> trebalo bi pojednostaviti postupak stjecanja svojstva osiguranika (prijava na osiguranje, prethodni liječnički pregled), ali i pospješiti kontrolu (bitno obilježje rada na crno je izbjegavanje plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje).

Ovdje je naročito upitno ustrajavanje na tzv. općoj zdravstvenoj sposobnosti kao općem uvjetu za zaposlenje, a time i za socijalno osiguranje. Umjesto prethodnog liječničkog pregleda, koji može značajno diskriminirati pri zapošljavanju osobe slabijeg zdravstvenog stanja, mislimo da bi se od zloupotreba ili naročito visokih rizika osiguravatelj mogao štiti prikladno podešenim uvjetima za stjecanje određenih prava, a ne uvjetima za stjecanje svojstva osiguranika.

#### 4.3. Poticanje fleksibilnosti radnog odnosa

Za razliku od postojećih rješenja, reforma sustava radnih odnosa trebala bi umanjiti stalnost i stabilnost radnog odnosa (time povećati njihovu fleksibilnost te tako otvoriti mogućnost zapošljavanja pretežno stručnih i mladih, sada nezaposlenih osoba).<sup>37</sup> Do toga bi, prije svega, trebala dovesti novouvedena mogućnost prestanka radnog odnosa individualnim otkazom. To bi trebalo omogućiti poslodavcima da broj i kvalitetu radne snage kontinuirano prilagođavaju potrebama dohodnog privređivanja (u krajnjem slučaju) i otkazom nepotrebnih ili nesposobnih radnika. Važna posljedica koja bi iz toga trebala proizaći je veća mobilnost radne snage. Jasno, institucija otkaza radnog odnosa mora biti prilagođena u svijetu prihvaćenim kriterijima socijalne pravde te korištena kao krajnje sredstvo kada zapošljavanjem na drugim poslovima, prekvalifikacijom ili dokvalifikacijom, ili na neki drugi način, nije moguće riješiti problem zapošljavanja određenog radnika.

Ta promjena postavlja i nov zahtjev pred mirovinsko-invalidsko osiguranje koje mora biti sposobno osigurati zaposlene koji više puta (učestalije nego što se to događalo do sada) tijekom radnog vijeka mijenjaju zaposlenje.

<sup>35</sup> Za takvu promjenu odnosa između ugovora o radu i socijalnog osiguranja zalaže se i Werner Then u svojem izlaganju na Wolfsburškim razgovorima na temu *Sustavi socijalnog osiguranja i natjecateljstvo - istočna i jugoistočna Europa kao prostor za ulaganja* (prijevod), str. 3.

<sup>36</sup> O trajanju nezaposlenosti vidi: *Godišnjak Zavoda za zapošljavanje*, 1993, op. cit., str. 18.

<sup>37</sup> O dobroj i stručnoj strukturi nezaposlenih osoba prijavljenih Zavodu za zapošljavanje vidi: *Godišnjak Zavoda za zapošljavanje*, 1993, str. 14. i 15.



Konačno, cjelokupni sustav socijalne sigurnosti mora omogućiti socijalno zbrinjavanje radnika koji se iz bilo kojeg razloga (invalidnost, dob, neprikladna osposobljenost i sl.) neće moći odmah ili za duže vrijeme zaposliti.

U tom se smislu predlaže sustav prestanka radnih odnosa normirati po uzoru na rješenja primijenjena u njemačkom radnom pravu, uz poštovanje standarda sadržanih u konvenciji Međunarodne organizacije rada br. 158 o prestanku radnog odnosa na poticaj poslodavca. Dopušten bi bio samo socijalno opravdani otkaz, i to uz otkazni rok (redoviti otkaz), a samo izuzetno bez otkaznog roka (izvanredni otkaz). Postojale bi tri temeljne grupe razloga za redoviti otkaz: prvo, ukidanje poslova zbog gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga (poslovno uvjetovani otkaz), drugo, opetovana nemogućnost posloprimca da uredno izvršava svoje obveze iz radnog odnosa zbog njegovih trajnih osobina ili sposobnosti (osobno uvjetovani otkaz), treće, opetovano kršenje obveza posloprimca iz radnog odnosa (otkaz uvjetovan ponašanjem posloprimca). Teret dokazivanja ovih okolnosti bio bi na poslodavcu. Dodatna zaštita trebala bi se osigurati (tzv. socijalnim izborom) osobama koje su naročito izvrnute štetnim posljedicama otkaza (starijim osobama, osobama s porodičnim obvezama, osobama dugo vremena zaposlenim kod istog poslodavca). Izvanredni otkaz bio bi rezerviran samo za one izuzetne situacije u kojima zbog naročito teške povrede obveza iz ugovora o radu ili zbog neke druge naročito važne činjenice, uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obiju ugovornih stranaka, nastavak radnog odnosa nije moguć. Posebno bi trebalo utvrditi i okolnosti koje, same po sebi, nisu razlog za otkaz: bolest ili ozljeda, trudnoća, obiteljske obveze, podnošenje žalbe ili tužbe protiv poslodavca i sl. Otkaz radnog odnosa kojim je obuhvaćen veći broj radnika

(kolektivni otkaz radnog odnosa) bio bi dopušten samo uz dodatne uvjete (npr. izrada programa zbrinjavanja tih radnika) i vezan uz sudjelovanje organa participacije i službe zapošljavanja u rješavanju problema zbrinjavanja tih radnika.

Osim povećanja fleksibilnosti radnog odnosa u pogledu sklapanja i prestanka tog odnosa bilo bi važno poduzeti i mjere koje omogućavaju fleksibilnost nekih drugih elemenata radnog odnosa (npr. trajanja i rasporeda radnog vremena, rasporeda radnika s jednog na drugo radno mjesto). U promjeni cjelokupnog sustava radnih odnosa važno mjesto moraju imati i mjere za poticanje stalnog obrazovanja i osposobljavanje radnika, grupnog rada i sl.

#### 4.4. Promijenjeni položaj invalida

Postojeći sustavi radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja temelje se na ideji relativno krute i s tržišnim uvjetima poslovanja teško spojive zaštite invalidnih osoba. Naime, oni obvezuju poslodavca da zadrži u radnom odnosu radnika koji je nesposoban za rad (invalidnom radniku s preostalim radnom sposobnošću priznaje se pravo na rad s radnim vremenom koje odgovara preostaloj radnoj sposobnosti, pravo na prekvalifikaciju i dokvalifikaciju, pravo na raspored na drugo odgovarajuće radno mjesto), uključujući i slučajeve kada uzrok invalidnosti nema nikakve veze s radom za poslodavca.<sup>38</sup> Invalidnom radniku ne može radni odnos prestati bez njegove suglasnosti ili ako mu se ne osigura zaposlenje na neodređeno vrijeme kod drugog poslodavca.<sup>39</sup> Za razliku o toga, novi bi sustavi trebali ovu zaštitu relativizirati, stavljajući je u odnos s mogućnostima poslodavca i mogućnostima zapošljavanja određenog invalida. U tom bi smislu oni trebali polaziti od ideje da je poslodavac dužan poduzeti sve što je u njegovoj

<sup>38</sup> Prava koja Fond mirovinsko-invalidskog osiguranja priznaje osiguranicima, vrlo često na teret poslodavaca, sadržana su u članku 53. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Zanimljivo je da iz postojeće evidencije nije moguće ustanoviti koji je broj i opseg prava priznatih osiguranicima ostvarivanje kojih plaćaju poslodavci (npr. broj neraspoređenih invalida rada).

<sup>39</sup> Vidi čl. 79. Zakona o radnim odnosima.

moći da invalidnom radniku osigura obavljanje odgovarajućih poslova, ali ako to nije moguće (npr. zbog broja radnika koje takav poslodavac zapošljava, posebnosti tehnološkog postupka i sl.), da nema nikakvog smisla obvezivati poslodavca da tog radnika zadrži u radnom odnosu bez obzira na mogućnost njegovog zaposlenja. U tom slučaju socijalno zbrinjavanje takvog radnika treba biti rizik osiguran u mirovinsko-invalidskom osiguranju ili, ako nije udovoljeno uvjetima koje postavlja sustav mirovinsko-invalidskog osiguranja, zbrinjavanje invalidnog radnika treba osigurati opći sustav socijalne skrbi.

Prema prijedlogu reforme radnih odnosa posloprimac koji je privremeno bio nesposoban za rad zbog ozljede ili ozljede na radu, bolesti ili profesionalne bolesti, a za kojeg se nakon liječenja utvrdi da je sposoban za rad, ima se pravo vratiti na poslove na kojima je prethodno radio ili na druge odgovarajuće poslove.<sup>40</sup> Ako kod takvog posloprimca postoji profesionalna nesposobnost za rad ili neposredna opasnost od nastanka invalidnosti, poslodavac je dužan, uzimajući u obzir nalaz i mišljenje ovlaštene osobe, ponuditi posloprimcu druge poslove koji, što je više moguće, moraju odgovarati poslovima na kojima je posloprimac prethodno radio. Radi osiguranja takvih poslova poslodavac je dužan prilagoditi poslove sposobnostima posloprimca, izmijeniti raspored radnog vremena, odnosno poduzeti sve što je u njegovoj moći da posloprimcu osigura odgovarajuće poslove. Takvom posloprimcu poslodavac može otkazati samo uz suglasnost posloprimačkog vijeća, odnosno službe za zapošljavanje (ako kod poslodavca nije utemeljeno posloprimačko vijeće). Posloprimačko vijeće, odnosno služba za zapošljavanje, neće poslodavcu dati suglasnost na otkaz ako ne dokaže da je poduzeo sve što je u njegovoj moći da posloprimcu osigura odgovarajuće poslove. Suglasnost posloprimačkog vijeća, odnosno službe za zapošljavanje, može nadomjestiti sudska ili arbitražna odluka.

Posloprimci kod kojih je profesionalna nesposobnost za rad ili opasnost od nastanka invalidnosti prouzročena profesionalnim uzrocima dodatno se štite i posebnom zabranom otkazivanja a vrijeme privremene nesposobnosti za rad i određivanjem otpremnine u dvostrukom iznosu od uobičajenog.

Takav pristup prestanku radnog odnosa invalida otvara dva pitanja: prvo, kako osigurati socijalnu sigurnost zaposlenih koji će postati nesposobni za rad, a poslodavac neće imati mogućnost da ih zbrine, i drugo, što je s postojećim radnicima kojima je usprkos njihovoj nesposobnosti za rad zajamčena sigurnost zaposlenja.

U odnosu na ova pitanja bilo bi, prije svega, važno izmijeniti postojeću zakonsku definiciju invalidnosti, te od definicije koja uvažava samo mogućnost zaposlenja kod određenog poslodavca prijeći na definiciju koja će uvažavati stvarnu mogućnost zaposlenja određene osobe na određenom "tržištu" radne snage.<sup>41</sup> Vjerojatno će i sama promjena definicije invalidnosti bitno utjecati na broj i strukturu invalida (u rujnu 1994. u Hrvatskoj je osim 186.028 korisnika invalidske mirovine još 61.441 invalidske mirovine još 61.441 invalid rada koristio neko drugo pravo iz sustava mirovinsko-invalidskog osiguranja). Iz evidencije mirovinsko-invalidskog osiguranja nije moguće utvrditi broj radnika kojima je pravo na raspoređivanje na druge poslove ili pravo na zaposlenje priznato na teret poslodavaca, a kojim fondovi ne plaćaju nikakve naknade. (Poznati su podaci za neka poduzeća u kojima ta prava ima velik broj radnika, a ta ih poduzeća drže "neraspoređenima" jer nemaju poslova na kojima bi ih zaposlili). U postupku prijelaza na nov sustav trebalo bi ocijeniti (i pod kojim uvjetima) dio postojećih invalida sposoban za ponovno uključivanje u tržište rada, a kojem broju sadašnjih invalida treba osigurati neko od prava u novom sustavu.

Ključna institucija socijalne sigurnosti invalida kod kojih postoji preostala radna

<sup>40</sup> Predloženi novi sustav zbrinjavanje (u radnom odnosu) invalidnih osoba sadržan je u čl. 69. do 76. Prijedloga zakona o radu koji je 11. listopada 1994. bio na prvom čitanju u hrvatskom Saboru.

<sup>41</sup> Postojeća definicija invalidnosti sadržana je u članku 40. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

spособnost, a kojima poslodavac ne može osigurati prikladno zaposlenje, treba postati invalidska mirovina za profesionalnu nesposobnost za rad (ili neki drugi način osiguranja egzistencijalne sigurnosti za te osobe).<sup>42</sup> Ta bi mirovina (obračunata u smanjenom iznosu u odnosu prema invalidskoj mirovini za opću nesposobnost za rad) osiguravala socijalnu sigurnost invalidnog radnika, ali bi mu omogućavala i da se, u skladu s preostalim radnom sposobnošću i kretanjima na tržištu rada, zaposli bez obustave isplate mirovine. Osobe koje bi zbog propisanih uvjeta za stjecanje takve mirovine ostale socijalno nezbrinute trebale bi svoju socijalnu sigurnost ostvarivati u općem sustavu socijalne skrbi.

Bez obzira na to koji će model preobrazbe sustava mirovinsko-invalidskog osiguranja biti konačno izabran (razlog unošenja elemenata kapitalnog pokrića, stupanj decentralizacije i specijalizacije, obuhvaćenih razlika i sl.), mislimo da bi nov sustav u svakom slučaju trebao bitno drukčije od postojećeg riješiti problem socijalne sigurnosti invalida. Nova rješenja svakako bi trebala voditi računa o potrebama i mogućnostima zapošljavanja kod malih i srednjih poslodavaca, koji ni u kojem slučaju ne bi smjeli biti nerazmjerno opterećeni teretom osiguranja socijalne sigurnosti invalidnih radnika. Bez otvaranja veće mogućnosti zapošljavanja kod malih i srednjih poslodavaca ne stvaraju se pretpostavke za preobrazbu obaju ovdje razmatranih sustava.

#### 4.5. Onemogućavanje daljnjeg širenja crnog tržišta rada

Kao što smo već istaknuli, poticanje atipičnih radnih odnosa i općenito veća fleksibilnost sustava radnih odnosa, trebali bi zaustaviti rast crnog tržišta rada. Tako ostvareni porast registrirane (i socijalno osigurane) zaposlenosti trebao bi se pozitivno odraziti na odnos aktivnih i pasivnih osiguranika, a time i na prikupljanje sredstava za financiranje mirovinsko-invalidskog osiguranja.

## 5. ZAKLJUČAK

Nepovoljna kretanja dugoročno obilježavaju događanja u području radnih odnosa (npr. relativno visoka stopa nezaposlenosti, pad registrirane zaposlenosti, pad realne plaće) i mirovinsko-invalidskog osiguranja (npr. porast broja starosnih umirovljenika, pogoršanje odnosa između broja umirovljenika i aktivnih osiguranika, porast nelikvidnosti i financijskih gubitaka sustava). Takva kretanja dobivaju posebni zamah u razdoblju 1990-1993. Glavni uzrok toga pogoršanja možemo pronaći u ratu i raspadu gospodarskog sustava bivše Jugoslavije.

Negativna kretanja dugoročno obilježavaju događanja u području radnih odnosa (npr. relativno visoka stopa nezaposlenosti) i mirovinsko-invalidskog osiguranja (npr. porast broja starosnih umirovljenika, pogoršanje odnosa između broja umirovljenika i aktivnih osiguranika, porast nelikvidnosti i financijskih gubitaka sustava). Takva kretanja dobivaju posebni zamah u razdoblju 1990-1993. Glavni uzrok toga pogoršanja možemo pronaći u ratu i raspadu gospodarskog sustava bivše Jugoslavije.

Međutim, dio uzroka treba tražiti i u koncepcijskim i normativnim rješenjima prethodnog političkog sustava. Takvim rješenjima smatramo npr. prekomjerno razvijanje socijalne dimenzije radnog odnosa, što je između ostalog dovelo i do napuštanja institucije otkaza radnog odnosa. U netržišnim uvjetima (kada je do stečaja dolazilo izuzetno rijetko) normiran je specifični institut utjecaja stečaja na radni odnos, prema kojem radni odnos svih zaposlenih prestaje danom otvaranja stečajnog postupka, a gotovo sav teret socijalne sigurnosti radnika kojima je prestao radni odnos pada na državu. U sustavu mirovinsko-invalidskog osiguranja na istom se koncepcijskom pristupu temelje normativna rješenja koja relativno široko omogućavaju stjecanje prava koja nisu pokrivena uplaćenim doprinosima, nisko postavljaju uvjete za stjecanje određenih

<sup>42</sup> Temeljne naznake ove institucije sadržane su u člancima 39. i 98. Nacrta prijedloga zakona o mirovinskom osiguranju iz studenoga 1993.

prava, ne vode računa o mogućnostima zapošljavanja kod drugih poslodavaca, olako teret zbrinjavanja invalida prebacuju isključivo na poslodavce (što je u sustavu društvenog vlasništva bilo prihvatljivo, jer je u krajnjoj liniji bilo svejedno na kojeg će se subjekta toga vlasništva prevaliti teret priznatih prava - za sve je konačno ipak jamčila država).

Opisana negativna kretanja pokazuju međusobnu povezanost i međuovisnost (npr. pad zaposlenosti dovodi do pogoršanja odnosa između broja aktivnih i pasivnih osiguranika). Stoga smatramo da su povezana i rješenja izlaska iz krize. Kao što je glavni uzrok krize bio rat i raspad netržišnog gospodarskog sustava, tako i glavni izlazak iz krize vidimo u okončanju rata i pozitivnim općim gospodarskim kretanjima. Međutim, da bi zamah gospodarstva bio moguć, potrebno je da se dva važna dijela gospodarskog sustava, kojima se mi u ovom radu bavimo (sustav radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja), prilagode uvjetima tržišnog privređivanja. To zahtjeva njihovu temeljitu preobrazbu. Mislimo da u postojećim uvjetima relativno duboke

krize posebnu pozornost u međuovisnoj preobrazbi tih sustava treba posvetiti poticanju atipičnih radnih odnosa, većoj fleksibilnosti radnih odnosa, drukčijem pristupu socijalnoj dimenziji radnog odnosa, promijenjenom pristupu u zaštiti invalida, sprječavanju širenja crnog tržišta rada, financijskoj stabilizaciji sustava mirovinskog osiguranja (uz omogućavanje da se u značajnijoj mjeri u taj sustav ugrade elementi sustava kapitalnog pokrića, konkurentnosti, dobrovoljnosti i privatnog upravljanja sustavom) i ograničavanja mogućnosti stjecanja prava koja nisu pokrivena doprinosima.

Konačno, iako reforme treba dobro pripremiti, ne treba ih unedogled odgađati. Odgađanje, nažalost, produbljuje krizu i otežava uvjete za provođenje reformi. Mislimo da se to posebno odnosi na reformu sustava radnih odnosa, jer očekujemo da će stvaranje preduvjeta i postizanje političkog konsenzusa za reformu mirovinsko-invalidskog osiguranja biti teže i dugotrajnije nego za reformu sustava radnih odnosa (o preobrazbi kojeg rasprave traju već preko dvije godine).

*Summary**LINKS BETWEEN TRANSFORMATION OF LABOUR RELATIONS AND  
RETIREMENT AND DISABILITY INSURANCE**Željko Potočnjak*

*Decreased employment, high unemployment rates, increased "black" labour, decreased real wages and other labour unfavourable trends have a negative impact on retirement and disability insurance, which shows a negative ratio between the number of retired persons and active insureds. There is also an increased trend of insolvency and substantial financial losses. Retirement and disability insurance has a negative impact on the development of labour relations systems because increased contributions do not stimulate new legal employment. Also, invalids have not been properly provided for in Croatia, ways on insuring the individuals employed in atypical labour relations are not solved. There is no real influence of the parties in the labour relation (employers and employees) on the insurance management. Taking into consideration the linkage and interdependence of these systems, it is necessary to transform them thoroughly and adjust them to the conditions of the market economy. Particular attention must be paid to the encouragement of atypical labour relation and their greater flexibility. There has to be a different approach to the social dimension of the working relations, the protection of invalids and prevention of black labour market. The system of retirement and disability insurance has to be financially stable and elements of capital coverage, competition, voluntariness and private management have to be integrated. The acquisition of rights for which the contributions have not been paid must be limited.*