

REFORMA ZAKONA O RADU I PROMJENA INDEKSA ZAKONSKE ZAŠTITE ZAPOSLENJA*

Teo MATKOVIĆ

Nuffield College, Oxford

UDK 349.2(497.5)

Iva BIONDIĆ, studentica

Ekonomski fakultet u Zagrebu

Sažetak

U članku se razmatraju promjene indeksa zakonske zaštite zaposlenja (Employment Protection Legislation – EPL) zbog reforme Zakona o radu. Izmjenama je postignut pad EPL indeksa za 23%, s 3,58 na 2,76. Svi su se osnovni elementi EPL indeksa izmijenili u smjeru fleksibilizacije radnog zakonodavstva, no najveći je dio pomaka učinjen zakonskom regulacijom rada agencija za privremeno zapošljavanje. Prijašnji prijedlog izmjena Zakona o radu smanjio bi EPL indeks na 2,25, ali je intervencijom socijalnih partnera spriječen veći dio izmjena u području stalnog zapošljavanja i ugovora na određeno vrijeme. Ovom se reformom Hrvatska odmaknula od grupe zemalja s najvišim EPL indeksom – iako se još nalazi među zaštićenijim tranzicijskim tržištima rada.

Ključne riječi: zakonska zaštita zaposlenja, EPL indeks, tržište rada, Zakon o radu, reforma radnog zakonodavstva

1. Uvod

Dana 14. srpnja 2003. Hrvatski sabor usvojio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (NN 114/2003). Ta, treća po redu promjena Zakona o radu¹ pripremala se dulje od dvije godine (MRSS, 2003). Za razliku od prethodnih, ta se izmjena najizravnije odnosila na razinu zakonske zaštite zaposlenja te je izazvala do sada najveću pozor-

* Primitljeno (*Received*): 8.9.2003.

Prihvaćeno (*Accepted*): 16.10.2003.

¹ Zakon o radu (ZOR), uz dosta sporenja, usvojen je 17. svibnja 1995, a stupio je na snagu 1. siječnja 1996. zamijenivši neusporedivo protektivniji Zakon o radnim odnosima (iz 1992) i Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa (iz 1991). Prije aktualne izmjene ZOR je dva puta mijenjan i dopunjavao - 8. veljače 2001. provedene su relativno opširne izmjene u vezi s manje spornim točkama, dok je 21. rujna 2001. dopunjena regulativa vezana za porodična prava.

nost i najopsežniju javnu raspravu. Uzbuđenje socijalnih partnera i javnosti sasvim je razumljivo. Zakon o radu (ZOR), temeljni dokument radnog zakonodavstva, od svih normativnih elemenata najviše utječe na tržište rada² – u njemu definirana razina zaštite zaposlenja temelj je daljnje strategije postupanja poslodavaca i radnika.

U ovom pregledu razmatramo koliki je ostvareni pomak na razini zakonske zaštite zaposlenja³. Radno zakonodavstvo poznaje brojne i vrlo raznolike instrumente zaštite zaposlenja koje je teško uspoređivati, a gotovo nemoguće kvantificirati bez gubitka sadržaja. Svojevrsnu standardiziranu jezgru uobičajenih i usporedivih indikatora zakonske zaštite zaposlenja čini OECD-ov EPL (*Employment Protection Legislation*) indeks sastavljen 1999.⁴ godine (OECD, 1999). Taj će indeks sa svoje tri komponente (stalno zapošljavanje, privremeno zapošljavanje, kolektivni otkazi) biti temeljni okvir našeg prikaza promjena radnog zakonodavstva. U trećem djelu rada novi ćemo hrvatski EPL indeks usporediti s onim drugih zemalja, a u četvrtom ćemo izložiti promjene prikazom osporavanih (i osporeni) izmjena zakona.

2. Promjena indeksa zakonske zaštite zaposlenja

Cilj je ovog poglavlja ustanoviti promjenu indeksa zakonske zaštite zaposlenja (EPL indeksa) zbog reforme radnog zakonodavstva. Pozornost ćemo stoga usmjeriti samo na one parametre koji su doživjeli promjenu⁵. U tablicama je priložen dezagregirani prikaz usporedbe EPL indeksa prije i nakon reforme Zakona o radu.

2.1. Promjena stupnja zaštite radnika u slučaju pojedinačnih otkaza

Pokazatelji stupnja zaštite radnika u slučaju pojedinačnih otkaza ugovora o radu na neodređeno vrijeme grupirani su u tri skupine: uobičajene procedure pri otkazu, regulativa otkaznih rokova i otpremnina te regulativa nepravедnih otkaza. Do promjena je došlo isključivo u stavkama koje reguliraju trajanje otkaznih rokova i visinu otpremnina.

Pokazatelji kojima se koristimo pri izračunu EPL indeksa odražavaju kompenzacije radnicima s različitom duljinom radnog staža (nakon 9 mjeseci te nakon 4 i 20 godina). Regulativa za radnika koji je u radnom odnosu kod istog poslodavca proveo neprekidno manje od godinu dana nije promijenjena pa on i dalje ima pravo na minimalno dva tjedna otkaznog roka (članak 113. ZOR-a). Radniku s četiri godine radnog staža, prema novom ZOR-u, vrijeme otkaznog roka skraćeno je za dva tjedna i sada iznosi 1,5 mjeseci, no tolika promjena trajanja otkaznog roka ne utječe na EPL indeks. Trajanje otkaz-

² Naravno, funkcioniranje tržište rada pod utjecajem je i brojnih drugih (normativnih i nenormativnih elemenata) iz političke, ekonomske i šire društvene sfere.

³ Utjecaji EPL indeksa na stanje tržišta rada ili gospodarstva u cjelini tema je kojoj se u proteklih nekoliko godina pridaje velika pozornost akademske javnosti. Takva razmatranja i njihove rezultate smatramo iznimno važnima, no ona su izvan dosega ovog članka te se na njih ovom prilikom nećemo osvrnuti.

⁴ EPL indeks izračunava se kao ponderirani prosjek 22 pokazatelja kojima se kvantificiraju različite procedure, troškovi, ograničenja i rokovi vezani za postupak otkazivanja ugovora o radu. Neki su od njih brojčano iskazani već u samo ZOR-u (npr. otkazni rokovi, otpremnine, maksimalno trajanje ugovora o radu), dok je ostalima potrebno dodijeliti određenu brojčanu vrijednost, u skladu s metodologijom izračunavanja indeksa. Naravno, pri procjeni rigidnosti pojedinih elemenata uvijek postoji element subjektivnosti, koji se primjenom jedinstvene metodologije za sve zemlje nastoji svesti na minimum.

⁵ Za iscrpnije informacije o EPL indeksu pogledati: Biondić, Crnić i Martinis (2002).

nog roka za radnika s 20 godina staža kod istog poslodavca prepolovilo se i iznosi 3 mjeseca⁶, što je smanjilo i EPL indeks za tu komponentu.

Tablica 1. Usporedba pokazatelja stupnja zaštite radnika u slučaju pojedinačnih otkaza prije i nakon reforme radnog zakonodavstva

	Zakon o radu prije reforme	Reformirani ZOR
Stalno zapošljavanje (5/12)	2,76	2,59
<i>Procedure (1/3)</i>	2,50	2,50
Uobičajene procedure kod otkaza (1/2)	4	4
Odgoda počeka otkaznog roka (1/2)	1	1
<i>Otkazni rokovi i otpremnine (1/3)</i>	2,29	1,76
Otkazni rok nakon 9 mjeseci rada (1/7)	2	2
Otkazni rok nakon 4 godine rada (1/7)	3	3
Otkazni rok nakon 20 godina rada (1/7)	3	2
Otpremnina nakon 9 mjeseci rada (4/21)	0	0
Otpremnina nakon 4 godine rada (4/21)	3	2
Otpremnina nakon 20 godina rada (4/21)	3	2
<i>Nepravedni otkazi (1/3)</i>	3,50	3,50
Definicija nepravednog otkaza (1/4)	4	4
Trajanje probnog rada (1/4)	3	3
Kompenzacija za nepravedni otkaz (1/4)	3	3
Mogućnost povratka na radno mjesto (1/4)	4	4

* Napomena: Izmijenjene vrijednosti ispisane su kurzivom.

Izvor: Zakon o radu (2001); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (2003).

Glede pokazatelja koji se odnose na visinu otpremnina, ZOR ni dalje ne predviđa otpremnine za radnika koji je kod istog poslodavca radio kraće od 2 godine (članak 118. ZOR-a). Nakon 4 godine rada radnik ima pravo na otpremninu u iznosu ne manjemu od jedne trećine prosječne mjesečne plaće (u odnosu prema prijašnjoj polovici mjesečne plaće), koju je ostvario u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu, i to za svaku navršenu godinu rada kod toga poslodavca. Otpremnina za 20 godina radnog staža smanjena je s maksimalnih 10 na 6 prosječnih mjesečnih plaća⁷. Navedena smanjenja otpremnina snizila su EPL indeks posljednjih dvaju pokazatelja s 3 na 2.

⁶ Kao dodatnu kompenzaciju teže zapošljivim starijim radnicima, koja se ne očituje u EPL indeksu, ZOR predviđa produljenje tog roka za 2 tjedna ako radnik ima navršanih 50 godina života odnosno za mjesec dana ako je navršio 55 godina života.

⁷ Člankom 22. izmjena Zakona o radu kao temelj za izračun iznosa otpremnine služi bruto plaća, dok su se u dosadašnjoj praksi otpremnine temeljile na neto iznosu plaće. EPL indeks ne registrira takve izmjene (formalno je smanjen broj plaća na temelju kojih se isplaćuje otpremnina), no temeljenjem na bruto plaći, iznos otpremnina donesenim bi zakonom mogao ostati gotovo nesmanjen.

Dakle, došlo je do određenoga, ali prema skali EPL indeksa ne velikog, smanjivanja otkaznih rokova i otpreminna za kategoriju radnika s duljim stažem kod poslodavca – dakle uglavnom starijih radnika⁸. Međutim, otkazne procedure i definicije nepravednog otkaza i dalje pružaju radnicima relativno visoku sigurnost – naravno, uz pretpostavku da se i u praksi provode na način zacrtan zakonom.

2.2. Promjena regulative privremenog zapošljavanja

Tablica 2. Usporedba pokazatelja stupnja regulative privremenog zapošljavanja prije i nakon reforme radnog zakonodavstva

	Zakon o radu prije reforme	Reformirani ZOR
Privremeno zapošljavanje (5/12)	4,13	2,63
Ugovori na određeno vrijeme (1/2)	2,25	2,25
Važeći slučajevi (1/2)	4	4
Maksimalan broj uzastopnih ugovora (1/4)	0	0
Maksimalno ukupno trajanje uzastopnih ugovora (1/4)	1	1
Agencije za privremeno zapošljavanje (1/2)	6	3
Dopuštene vrste poslova (1/2)	6	3
Ograničenje broja uzastopnih ugovora (1/4)	6	2
Maksimalno ukupno trajanje uzastopnih ugovora (1/4)	6	4

Napomena: Izmjene vrijednosti ispisane su kurzivom.

Izvor: Zakon o radu (2001); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (2003)

EPL indeks kvantificira regulativu privremenog zapošljavanja razlikujući dva oblika: zapošljavanje putem ugovora o radu sklopljenih na određeno vrijeme te zapošljavanje putem agencija za privremeno zapošljavanje. Odredbe vezane za ugovore na određeno vrijeme nisu se mijenjale na način koji bi izmijenio EPL indeks⁹.

⁸ Vlada je pokušala kompenzirati takav pad stvaranjem instituta jednokratnog dodatka (članak 34.a Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti) za osobe s 20 i više godina radnog staža kod istog poslodavca. S povećanjem godina staža predviđen je i porast jednokratnog dodatka s 2 najviše novčane naknade za nezaposlene do 6 najviših novčanih naknada. Istodobno je došlo i do produženja razdoblja tijekom kojega će nezaposlene osobe imati pravo na naknadu zbog nezaposlenosti (članak 36. Zakona o posredovanju pri zapošljavanju).

⁹ Neki prihvaćeni instrumenti povećavaju razinu zaštite privremeno zaposlenih. Tako postoji mogućnost isplate otpremnine (čl. 118), a računaju se unutar broja radnika (najmanje 20) potrebnog za pravo na sudjelovanje u odlučivanju o pitanjima u svezi s njihovim gospodarskim i socijalnim pravima i interesima (članak 132.).

Izmjene ZOR-a uvode regulaciju agencija za privremeno zapošljavanje¹⁰, što je novost na hrvatskom tržištu rada. EPL indeks agencija za privremeno zapošljavanje vrednuje dopuštene vrste poslova koje agencija može obavljati, postojanje ograničenja broja uzastopnih ugovora te maksimalno trajanje uzastopnih ugovora kod istog poslodavca. Hrvatski ZOR nema ograničenja vrsta poslova koje su dopuštene agenciji da ih obavlja, no kako postoji vremensko ograničenje maksimalnog trajanja uzastopnih ugovora kod istog poslodavca, tom je parametru dana EPL ocjena 3. Vremensko ograničenje postavljeno na 12 mjeseci određuje EPL ocjenu 4. Ograničenje broja uzastopnih ugovora ne postoji, što je u EPL indeksu ocijenjeno s 2. Uvođenje instituta agencija za privremeno zapošljavanje od svih zakonskih izmjena najviše je pridonijelo smanjenju vrijednosti ukupnog EPL indeksa.

2.3. Promjene u regulativi kolektivnih otkaza

Tablica 3. Usporedba pokazatelja stupnja regulative kolektivnih otkaza prije i nakon reforme radnog zakonodavstva

	Zakon o radu prije reforme	Reformirani ZOR
Kolektivni otkazi (2/12)	4,25	3,50
Definicija kolektivnog otkaza (1/4)	6	3
Dodatne potrebne obavijesti (1/4)	3	3
Dodatna odgađanja početka otkaznog roka (1/4)	5	5
Ostali dodatni troškovi poslodavca (1/4)	3	3

Napomena: Izmijenjene vrijednosti ispisane su kurzivom.

Izvor: Zakon o radu (2001); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (2003).

Pokazatelji EPL indeksa koji kvantificiraju regulativu kolektivnih otkaza ugovora o radu doživjeli su promjenu samo u definiciji kolektivnog otkaza. Novi ZOR tako definira kolektivni otkaz (članak 119. ZOR-a) kao otkaz najmanje 20 ugovora o radu u razdoblju od 90 dana. Prijašnji je zakon imao ograničenje od 5 ugovora o radu tijekom razdoblja od 6 mjeseci.

2.4. Pregled pomaka EPL indeksa

Proces reforme hrvatskoga radnog zakonodavstva rezultirao je smanjenjem EPL indeksa za 0,82 boda odnosno za 23% (tabl. 2).

¹⁰ Agencije za privremeno zapošljavanje imaju ulogu posrednika u zapošljavanju na određeni rok, pri čemu one vode brigu o selekciji, administraciji, prijavama radnika itd.

Zakonska zaštita zaposlenja bilježi najveće apsolutne i relativne promjene u području privremenog zapošljavanja, preciznije regulacijom rada agencija za privremeno zapošljavanje kao novitetom na hrvatskom tržištu rada. Time ocjena regulacije privremenog zapošljavanja pada s 4,13 na 2,63 odnosno za 36%. Kako taj pokazatelj ima znatan udio u ukupnom EPL indeksu (5/12), ne čudi da je relativni doprinos tog segmenta najviše, za punih 76%, utjecao na “popuštanje” zakonske zaštite zaposlenja.

Regulativa kolektivnih otkaza bilježi smanjenje indeksa za 0,75 odnosno za 18%, iako ona čini tek 2/12 u izračunu indeksa, njezin relativni udio u promjeni ukupnog EPL indeksa veći je nego isti indeks za stalno zapošljavanje (15%). Mjera stalnog zapošljavanja doživjela je najmanje smanjenje (6%) te najmanje pridonosi promjeni EPL indeksa (9%), iako ima jednaku težinu u izračunu kao i regulativa privremenog zapošljavanja.

Tablica 4. Pregled pomaka EPL indeksa

Element	Ponder (O)	Zakon o radu prije reforme (A)	Reformirani ZOR (B)	Promjena vrijednosti indeksa (C=A-B)	Promjena vrijednosti indeksa (%) (D=B/A-1*100)	Relativni doprinos segmenta smanjenju vrijednosti EPL indeksa (%) (E=C*O/C(EPL)*100)	Apsolutni doprinos segmenta smanjenju vrijednosti EPL indeksa (%) (F=E*D(EPL))
Stalno zapošljavanje	5/12	2,76	2,59	-0,17	-6	9	2
Privremeno zapošljavanje	5/12	4,13	2,63	-1,5	-36	76	17
Kolektivni otkazi	2/12	4,25	3,50	-0,75	-18	15	4
EPL		3,58	2,76	-0,82	-23		

Izvor: Zakon o radu (2001); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (2003).

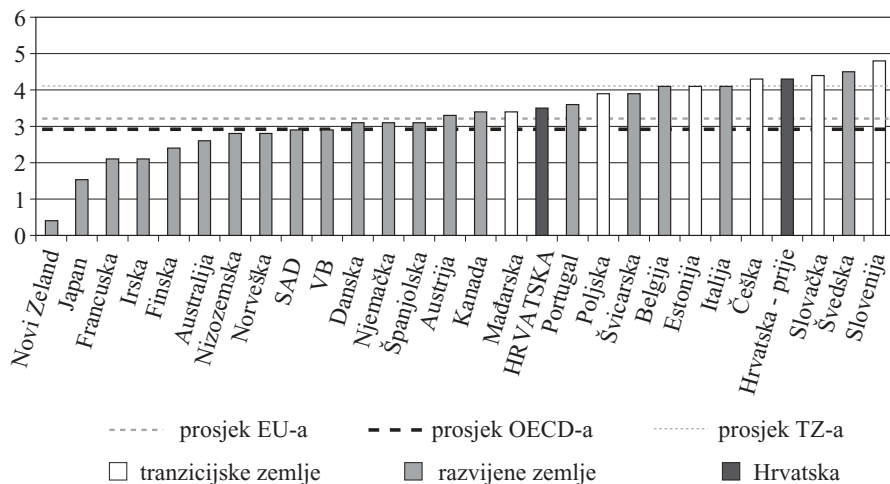
3. Međunarodna usporedba

3.1. Međunarodna usporedba regulative stalnog zapošljavanja

Regulativa stalnog zapošljavanja nakon reformi svrstava Hrvatsku u prosjek EU-a, odnosno smješta je ispod prosjeka zaštićenosti tranzicijskih zemalja. S obzirom na to da su se u Hrvatskoj u tom segmentu promjene zbivale samo u sferi otkaznih rokova i otpremnina, usredotočit ćemo se na usporedbu tih elemenata. Analiza regulative 27 zemalja pokazuje da, po pravilu, zemlje s relativno duljim otkaznim rokovima predviđaju relativno niže otpremnine, i obrnuto. Izmjenama ZOR-a Hrvatska je prihvatila model zemalja s kraćim otkaznim rokovima i višim otpremninama. Naime, radniku

nakon 4 godine rada kod istog poslodavca otkazni rok sada traje 1,5 mjeseci, što je nešto manje od prosjeka tranzicijskih zemalja odnosno svih promatranih zemalja (1,6 mjeseci). Radnik s 20 godina radnog staža kod istog poslodavca ima pravo na 3 mjeseca otkaznog roka, čime se Hrvatska svrstava ispod prosjeka 27 promatranih zemalja (3,4 mjeseca), odnosno prosjeka tranzicijskih zemalja (4,6 mjeseci). Kad je riječ o otpremninama, one su nakon 4 godine rada kod istog poslodavca u Hrvatskoj smanjene i iznose 1,3 plaće, što je više od prosjeka tranzicijskih zemalja (1,05 plaća), ali su ujedno manje od prosjeka svih promatranih zemalja – 1,61 plaća. Pogledamo li visinu otpremnina nakon 20 godina radnog staža kod istog poslodavca, vidjet ćemo da Hrvatska i dalje pripada “darežljivijim” zemljama, jer samo 6 od promatranih 27 zemalja ima veće otpremnine (Slovenija, Austrija, Italija, Portugal, Španjolska, Turska). Dakle, hrvatski stariji radnici, za razliku od mladih, imaju veće kompenzacije nego u većini drugih zemalja.

Slika 1. Međunarodna usporedba regulative stalnog zapošljavanja*



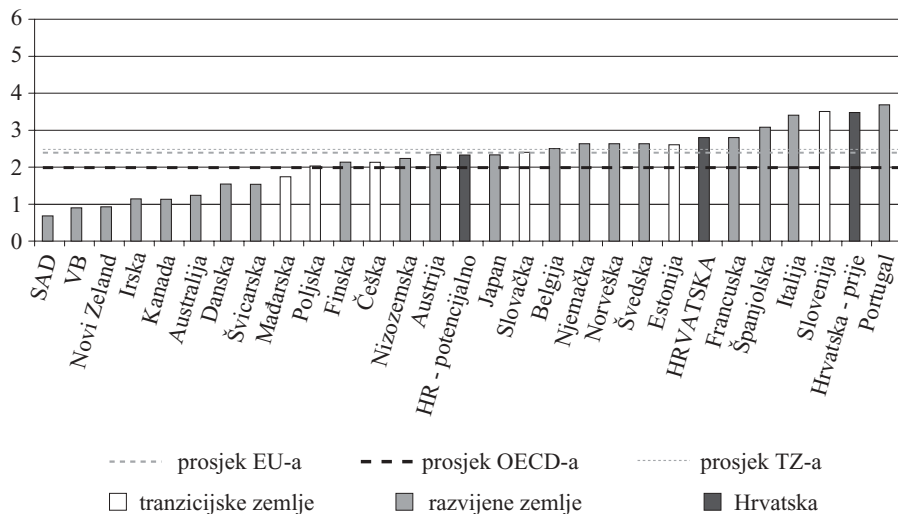
Izvor: OECD (1999); Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002); Zakon o radu (2001); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (2003); MRSS (2003).

3.2. Međunarodna usporedba privremenog zapošljavanja

Iako su najveća smanjenja EPL indeksa proizlazila iz područja privremenog zapošljavanja, Hrvatska i dalje odskoče od prosjeka te pripada zemljama s rigidnijom regulativom takvog oblika zapošljavanja. Uzroke tome valjalo bi tražiti u neuspjelom pokušaju deregulacije definicije ugovora na određeno vrijeme (v. pogl. 4), kakva je provedena u drugim tranzicijskim zemljama. Regulacija rada agencija za privremeno zapošljavanje ne odskoče od međunarodnog prosjeka.

* Indeks poprima vrijednosti od 0 do 6, pri čemu vrijednosti bliže nuli označavaju manju razinu zakonske zaštite.

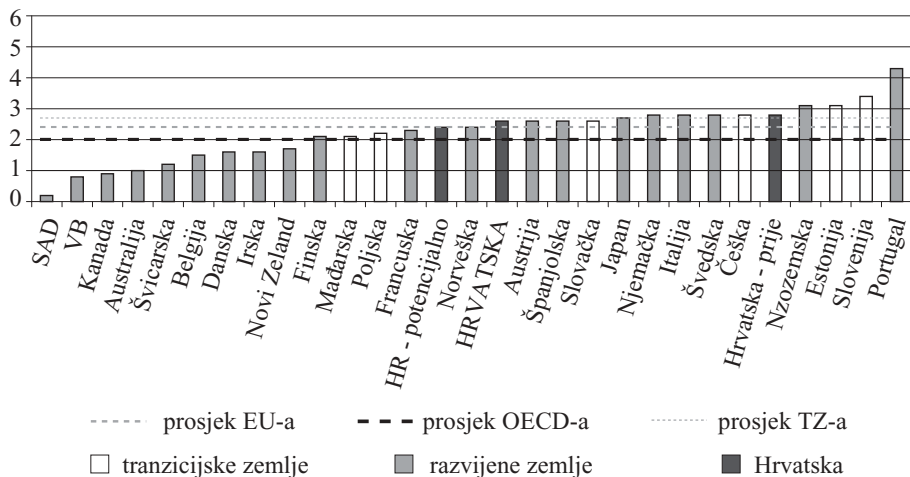
Slika 2. Međunarodna usporedba privremenog zapošljavanja



Izvor: OECD (1999); Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002); Zakon o radu (2001); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (2003); MRSS (2003).

3.3. Međunarodna usporedba regulative kolektivnih otkaza

Slika 3. Međunarodna usporedba regulative kolektivnih otkaza



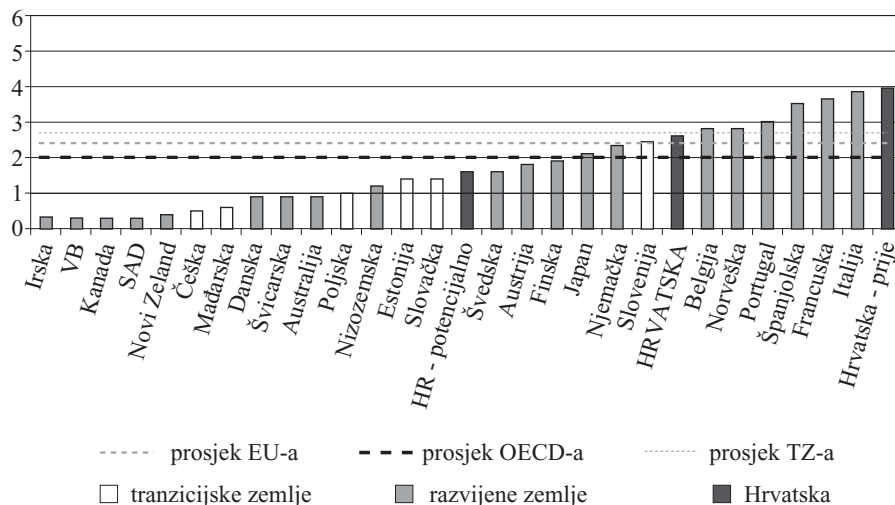
Izvor: OECD (1999); Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002); Zakon o radu (2001); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (2003); MRSS (2003)

Promjenama u regulativi kolektivnih otkaza Hrvatska se približila sredini promatranog raspona zemalja i niži je od većine tranzicijskih zemalja. Kako je ta regulativa doživjela promjenu samo u definiciji kolektivnog otkaza, taj ćemo pomak detaljnije razložiti. Novom definicijom kolektivnog otkaza, Hrvatska se svrstala u liberalnija zakonodavstva koja propisuju pokretanje procedure kolektivnih otkaza tek pri otpuštanju 20 i više radnika (poput slovačkoga, nizozemskoga, engleskoga i japanskog zakonodavstva, odnosno još liberalnijega američkog i kanadskog). Istodobno, gotovo u polovici promatranih zemalja (u 13 od 27) procedure kolektivnog otkaza aktiviraju se već pri 10 otkaza ugovora o radu.

3.4. Međunarodna usporedba ukupnog EPL indeksa

Reforma ZOR-a približila je Hrvatsku prosjecima EU-a i tranzicijskih zemalja – iako u intenzitetu manjemu od predviđenoga. Naime, u rangu promatranih 27 zemalja Hrvatska se pomaknula s predzadnjega na 21. mjesto, napuštajući grupu južnoeuropskih zemalja s EPL indeksom većim od 3 i približavajući se grupi zemalja srednje visokog EPL indeksa¹¹. Taj pomak i dalje ostavlja zakonsku zaštitu zaposlenja višom od prosjeka tranzicijskih zemalja odnosno EU-a, a osobito OECD-a.

Slika 4. Međunarodna usporedba ukupnog EPL indeksa



Izvor: OECD (1999); Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002); Zakon o radu (2001); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (2003); MRSS (2003).

¹¹ Treba imati na umu da se EPL indeksi zemalja OECD-a i tranzicijskih zemalja s kojima smo uspoređivali hrvatski EPL indeks odnose na stanje u kasnim 1990 - dakle, na situaciju od prije pola desetljeća. U međuvremenu je u većem broju tih zemalja došlo do pomaka raznih elemenata EPL indeksa, ali ne općenito u smjeru deregulacije (Young, 2003).

4. Sporne točke reforme Zakona o radu

U skladu sa svjetskim trendovima i preporukama međunarodnih organizacija, fleksibilizacija tržišta rada bila je jedna od glavnih programskih zadaća Vlade Republike Hrvatske. Iako su tu namjeru podržali svi socijalni partneri, dolazilo je do neslaganja oko nekih mehanizama kojima bi ona trebala biti provedena. Još u svibnju 2002. godine otpremnine, otkazni rokovi, institut malog poslodavca i doprinosi solidarnosti kristalizirale su se kao sporne točke. Ministarstvo rada i socijalne skrbi u siječnju 2003. godine objavilo je nacrt Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, u kojemu se otpremnine i procedure navode kao osnovne dimenzije zakonske zaštite zaposlenja koje treba fleksibilizirati. Nacrt je, između ostaloga, pretpostavljao i potpunu deregulaciju uvjeta privremenog zapošljavanja te znatnije smanjivanje otpremnina i otkaznih rokova za dugoročnije zaposlene radnike¹². Usvajanje takvog prijedloga snizilo bi EPL indeks na 2,25, ali su nakon dugih pregovora i intenzivne medijske pozornosti, u kojima je došlo do značajne mobilizacije sindikata, javnosti i političkih stranaka protiv tih elemenata¹³, važeći slučajevi rada na određeno vrijeme vraćeni na razinu sličnu početnoj¹⁴, za otkazne rokove i otpremnine (koje su bile sporna točka i u vrijeme donošenja zakona) postignuto je kompromisno rješenje, uz znatno manje smanjivanje zaštite, dok je definicija malog poslodavca uspješno proširena s 10 na 20 zaposlenika¹⁵.

Može se uočiti da je promjena gotovo svakog pokazatelja koji utječe na razinu EPL indeksa (otpremnine, otkazni rokovi, važeći slučajevi rada na određeno vrijeme, kolektivni otkazi) bila izvor sporenja. Očito su socijalni partneri prepoznali ključne točke zakonske zaštite zaposlenja (dakle one vrijedne sporenja) u istim pokazateljima kao i kreatori EPL indeksa iz OECD-a¹⁶. Jedini instrument koji je utjecao na razinu EPL indeksa, a nije izazvao sukobe bila je regulativa rada agencija za privremeno zapošljavanje¹⁷.

¹² Skraćivanje otkaznih rokova i smanjenje otpremnina bili bi relativno najveći za radnike s manje od 20 godina staža kod istog poslodavca. Otpremnina nakon 4 godine rada iznosila bi 0,5 prosječne plaće dok bi nakon 20 godina rada kod istog poslodavca iznosila 3 prosječne plaće. Nadalje, samo su 3 tjedna bila predviđena kao otkazni rok za radnika s 4 godine staža kod istog poslodavca, dok bi oni s 20-godišnjim stažem imali pravo na 3 mjeseca.

¹³ Najveća osporavanja poslodavaca doživjeli su instrumenti koji nisu izravno utjecali na zaštitu zaposlenja, već su jačali utjecaj sindikata i radnika. Radnički predstavnik u nadzornim odborima tvrtki s više od 200 zaposlenih i mogućnost prikupljanja doprinosa solidarnosti od nečlanova sindikata ipak su se našli u tekstu zakona, iako posljednji instrument nije bio predviđen prijedlogom iz siječnja 2003.

¹⁴ Nije uobičajeno da organizirani rad zastupa prava privremeno zaposlenih radnika – uobičajena je strategija da ponajprije štiti interese članova - zaposlenih *insidera*. To je jedan od razloga "neproblematičnog" smanjivanja EPL indeksa privremenog zapošljavanja u mnogim zemljama. Međutim, takva strategija može voditi "ugrožavanju" stalnih radnih mjesta od privremenih, te rastu irelevantnosti sindikalnog organiziranja. Stoga je oprez prema izrazitom smanjivanju regulative privremenog zapošljavanja dugoročno smisljena strategija sindikata.

¹⁵ Institucija malog poslodavca najvažniji je element koji u praksi utječe na zakonsku zaštitu zaposlenja, a ne nalazi se u EPL indeksu. Naime, otkazne su procedure mnogo jednostavnije za "maloga", nego za "velikog" poslodavca. Kako je definicija malog poslodavca 2001. proširena s 5 na 10, a na 20 novom izmjenom, tako je u praksi sve veći broj radnika u RH manje zaštićen od otkaza nego što EPL indeks pokazuje. Ipak, kao svojevrsna kompenzacija izmjenama Zakona uvedena je odredba prema kojoj sada i mali poslodavac mora imati opravdan razlog za otkazivanje.

¹⁶ Ta činjenica govori u korist kredibilitetu i valjanosti EPL-a, ali i sposobnosti pravilnog izbora prioriteta socijalnih partnera. Međutim, tijekom cijelog procesa pripreme Zakona, zakonodavci i savjetnici (domaći i strani) naglašavali su upravo te elemente, "gurajući" ih na dnevni rad socijalnih partnera.

¹⁷ Ipak je naknadno usvojenim izmjenama dodan stavak (članak 220.c, st.3) koji se nije nalazio u siječnjaškom prijedlogu, a može pružiti dodatnu sigurnost zaposlenima preko agencija. Njime se jamči da u vrijeme kada radnik nije ustupljen korisniku, radnik koji je u radnom odnosu u agenciji ima pravo na naknadu plaće.

Rezultirajući pomak razine zakonske zaštite zaposlenja mjerene EPL indeksom samo je 59% smanjenja predviđenoga siječanjским prijedlogom¹⁸. Legislativa na području agencija za privremeno zapošljavanje i definicija kolektivnog otkaza uspješno su izmijenjene, no blokiran je veći dio izmjena u području stalnog zapošljavanja i ugovora na određeno vrijeme.

Tablica 5. Pregled spornih elemenata u procesu reforme Zakona o radu (elementi relevantni za EPL indeks)

	Zakon o radu prije reforme	Prijedlog izmjena siječanj 2003.	Reformirani ZOR
EPL	3,58	2,25	2,72
Stalno zapošljavanje (5/12)	2,76	2,37	2,60
<i>Procedure (1/3)</i>	2,50	2,50	2,50
<i>Otkazni rokovi i otpremnine (1/3)</i>	2,29	1,10	1,76
<i>Otkazni rok nakon 9 mjeseci rada (1/7)</i>	2	2	2
Otkazni rok nakon 4 godine rada (1/7)	3	1	3
Otkazni rok nakon 20 godina rada (1/7)	3	2	2
Otpremnina nakon 9 mjeseci rada (4/21)	0	0	0
Otpremnina nakon 4 godine rada (4/21)	3	1	2
Otpremnina nakon 20 godina rada (4/21)	3	1	2
<i>Nepravredni otkazi (1/3)</i>	3,50	3,50	3,50
Privremeno zapošljavanje (5/12)	4,13	1,63	2,63
Ugovori na određeno vrijeme (1/2)	2,25	0,25	2,25
Važeći slučajevi (1/2)	4	0	4
Maksimalan broj uzastopnih ugovora (1/4)	0	0	0
Maksimalno ukupno trajanje uzastopnih ugovora (1/4)	1	1	1
<i>Agencije za privremeno zapošljavanje (1/2)</i>	6,00	3,00	3,00
Kolektivni otkazi (2/12)	4,25	3,50	3,50

Napomena: Izmijenjene vrijednosti označene su podebljano.

Izvori: Zakon o radu (2001); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (2003); MRSS (2003).

5. Rasprava i zaključak

Izmjenama Zakona o radu postignuto je određeno slabljenje zakonske zaštite zaposlenja mjereno EPL indeksom. Sve su promjene učinjene u smjeru fleksibilizacije rad-

¹⁸ Siječanjский prijedlog smanjio bi hrvatski EPL indeks za 1,38 - s 3,58 na 2,25, a usvojenim je izmjenama smanjen za 0,82 - s 3,58 na 2,76 (tabl. 3).

nog zakonodavstva, pri čemu je najveći dio pomaka učinjen zakonskom regulacijom rada agencija za privremeno zapošljavanje. Time se Hrvatska odmaknula od grupe zemalja s najvišim EPL indeksom – iako se i nakon ove reforme još nalazi među zaštićenijim tranzicijskim tržištima rada.

Ne smije se zaboraviti da EPL indeks odražava samo zakonsku regulativu, a ne stvarno stanje zaštite zaposlenja na tržištu rada¹⁹. Također, radi mogućnosti međunarodne usporedbe, što je osnovna namjena EPL indeksa, njime se ne mjere mnogi suptilniji momenti kojima se zakonski regulira zaštita zaposlenja. Tako su se i u “sjeni” EPL-a zbivale bitne promjene zakonske zaštite zaposlenja (v. fusnote 6 i 8 o kompenzaciji starijim otpuštenim radnicima, fusnotu 7 o kalkulaciji otpremnina, fusnotu 9 o zaposlenima na određeno vrijeme i fusnotu 13 o specifičnostima institucije malog poslodavca). Stoga EPL indeks valja shvatiti više kao grubo orijentir nego kao precizan analitički alat.

Izmjenama i dopunama Zakona o radu uveden je i niz instrumenata koji nisu izravno bitni za zaštitu zaposlenja (odredbe o zaštiti dostojanstva, zabrani diskriminacije i ostvarivanju prava, smanjivanje nekih porodiljnih prava, odredbe koje osnažuju položaj organiziranog rada i participaciju radnika, definiranje rada kod kuće te brojne prekršajne odredbe). Te izmjene najčešće nisu izazvale veće nesuglasice među socijalnim partnerima, no s obzirom na to da mijenjaju poziciju i mogućnosti socijalnih partnera, one će također utjecati na praksu na tržištu rada RH i zakonsku zaštićenost zaposlenosti u širem smislu²⁰.

Nije upitno da će nakon ove izmjene radnog zakonodavstva i zakonske zaštite zaposlenja uslijediti i druge. Dinamika i promjena strukture tržišta rada, kao i promjenjivi trendovi globaliziranog svijeta, zahtijevaju stalno prilagođavanje zakonskog okvira na način koji će učinkovito štititi radnike i poticati gospodarski rast. S obzirom na heterogenost interesa u društvu, može se očekivati da će i sljedeće izmjene, u kojem god smjeru išle, izazvati sporenja socijalnih partnera. Kao što ilustrira i ova analiza, konačno donesene izmjene u demokratskom procesu uvijek su kompromis koji ispunjava minimum zahtjeva svih zainteresiranih.

Iako postoje empirijske naznake kako su upravo takve umjerene i balansirane promjene (Wawei, 2002; Young, 2003) uspješan odabir, učinkovitost novodonesenoga (kao i budućih) modela radnog zakonodavstva tek će se potvrditi u praksi.

LITERATURA

Biondić, I., Crnić, S. i Martinis, A., 2002. “Indeks zakonske zaštite zaposlenja u Hrvatskoj i međunarodna usporedba” [online]. *Financijska teorija i praksa*, 26 (4), 837-860. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/financijska_praksa/PDF-2002/4-02/biondic-cmic-martinis.pdf]

¹⁹ Prema OECD-u (1999), za to su ključni ovi elementi: struktura i funkcioniranje tržišta, ustupci dobiveni putem kolektivnih ugovora (*collective bargaining agreements*), sudska praksa te ugovorne odredbe (*contractual provisions*). Za metodološki utemeljenu kritiku v. Walwei, 2002.

²⁰ Važan će biti i utjecaj izmjena ostalih zakona vezanih za područje rada koji bi trebali služiti građanima da uspješnije i brže zaštite svoja prava, uključujući i prava iz radnih odnosa. Među njima je i Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, Zakon o zaštiti radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca, Kazneni zakon, Zakon o zaštiti na radu, Zakon o prekršajima i Zakon o državnom inspektoratu (Bolača, 2003).

Bolača, I., 2003. “Izmjene zakona o radu i pratećih propisa” [online]. Dostupno na: [http://www.math.hr/~rogina/union/Zakon_o_radu.html].

MRSS, 2003. “Kronologija aktivnosti vezanih za tržište rada, radno i drugo prateće zakonodavstvo” [online]. Dostupno na: [<http://www.mrss.hr/sip/dokumenti/142200385138.pdf>].

MRSS, 2003a. “Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu” [online]. Dostupno na: [<http://www.mrss.hr/sip/dokumenti/142200384905.pdf>].

Odluka o donošenju Zakona o radu, NN 38/95. Zagreb: Narodne novine.

OECD, 1999. “Employment Protection and Labour Market Performance” in *Employment Outlook 1999*. Paris: OECD. Available from: [<http://www.oecd.org/dataoecd/9/46/2079974.pdf>].

Riboud M., Sánchez-Páramo C. and Silva-Jauregui, C., 2002. “Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern European Countries” [online] in B. Funck and L. Pizzati, eds. *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process: Changing Perspectives and Policy Options*. Washington: World Bank. Available from: [[http://wbln0018.worldbank.org/-HDNet/hddocs.nsf/0/8268e895feb2881b85256b9c0055ec88/\\$FILE/0202.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/-HDNet/hddocs.nsf/0/8268e895feb2881b85256b9c0055ec88/$FILE/0202.pdf)].

Walwei, U., 2002. “Labour Market Effects of Employment Protection”, *IAB Topics* No. 48. Available from: [<http://doku.iab.de/topics/2002/topics48.pdf>].

Young, D., 2003. “Employment protection legislation: its economic impact and the case for reform” [online]. *European Economy, Economic papers*, No. 186. Available from: [http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/economicpapers186_en.htm].

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, NN 114/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, NN 114/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o radu, NN 114/2003. Zagreb: Narodne novine.

T e o M a t k o v i ć & I v a B i o n d i ć : R e f o r m o f t h e L a b o u r L a w a n d C h a n g e o f t h e E m p l o y m e n t P r o t e c t i o n L e g i s l a t i o n I n d e x

Summary

The article considers changes of the EPL (employment protection legislation) index due to the Labor Law reform. Changes in labor legislation have caused a 23% decrease in EPL index: from 3.59 to 2.76. Greater flexibility was imparted to all three major components of EPL index, yet the introduction of regulation for temporary work agencies had the strongest influence on the overall changes in the Croatian EPL index. Early proposals for the Labor Law reform included changes that would reduce the EPL to

2.25, but the negotiation process among the social partners restricted the scope of reforms in the fields of regular employment and fixed-term contracts. Current reform has detached Croatia from the group of countries with the most protective EPL index – yet it is still positioned among the most protected transitional labor markets.

Keywords: employment protection legislation, EPL index, labor market, labor law, labor legislation reform