

INDEKS ZAKONSKE ZAŠTITE ZAPOSLENJA U HRVATSKOJ I MEĐUNARODNA USPOREDBA

Iva BIONDIĆ, studentica
Silvia CRNIĆ, studentica
Ana MARTINIS, studentica
Ekonomski fakultet, Zagreb

Stručni članak*
UDK: 331.5(497.5)

Sažetak

Cilj ovog rada bio je analiza trenutačnog stanja hrvatskoga radnog zakonodavstva te prilike na tržištu rada uopće, kao i uočavanje mogućih ekonomskih posljedica prouzročenih analiziranim čimbenicima. Prvi dio rada upućuje na kretanje osnovnih makroekonomskih pokazatelja u Hrvatskoj i ostalim tranzicijskim zemljama. Drugi dio obuhvaća izračunavanje indeksa zakonske zaštite zaposlenja u Hrvatskoj i usporedbu sa stanjem u drugim promatranim zemljama. Na kraju rada nastoji se prikazati utjecaj rigidnosti radnog zakonodavstva na dinamiku zaposlenosti, nezaposlenosti, dobne i spolne strukture nezaposlenosti, stopa participacije te udjela neslužbene ekonomije.

Ključne riječi: tranzicija, tržište rada, nezaposlenost, indeks zakonske zaštite zaposlenja, Hrvatska

1. Uvod

Sve se veći broj svjetskih istraživanja bavi pronalaženjem veze između zakonske zaštite zaposlenja i fleksibilnosti tržišta rada (OECD, 1999; Riboud i sur., 2002), da bi se odgovorilo koliko stroga zaštita zaposlenja pridonosi konstantno visokoj nezaposlenosti u mnogim tranzicijskim zemljama, pa i u Hrvatskoj. U procesu prilagodbe hrvatske ekonomije uvjetima tržišnoga gospodarstva, u okolnostima vrlo visokih stopa nezaposlenosti, poseban su izazov upravo realokacija rada, odnosno fleksibilizacija tržišta rada.

Za visoku nezaposlenost u Europi često se otkriva rigidnost tržišta rada: visoki troškovi otpuštanja, jaki sindikati, visoke naknade za nezaposlenost. Iako usporedba SAD-a i Europe upućuje na to da rigidnost tržišta rada pridonosi ukupnoj nezaposlenosti najviše 3-4% (Saint-Paul, 1996), mnoge su europske zemlje 1980-ih godina nastoja-

* *Primljeno (Received): 29.5.2002.*

Prihvaćeno (Accepted): 9.10.2002.

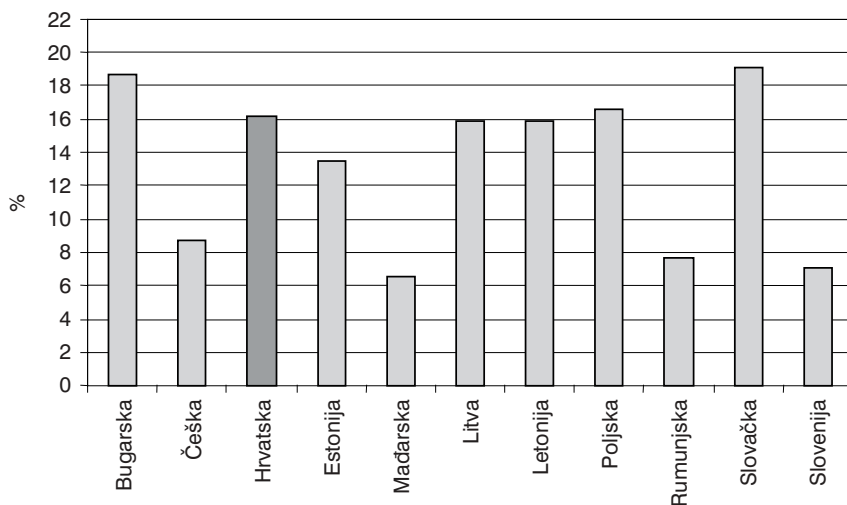
le povećati ukupnu zaposlenost provodeći reformu radnog zakonodavstva koja omogućuje istodobno postojanje »rigidnih« ugovora na neodređeno vrijeme (uz visoke troškove otpuštanja) i »fleksibilnih« ugovora na određeno vrijeme (uz niske troškove otpuštanja).

U ovom radu pokušat ćemo ocijeniti stupanj rigidnosti tržišta rada u Hrvatskoj te utvrditi usporavaju li te rigidnosti, ako postoje, proces tranzicije. U prvom dijelu rada ukratko je prikazano kretanje osnovnih makroekonomskih pokazatelja tijekom procesa tranzicije. U drugom dijelu izračunan je indeks rigidnosti radnog zakonodavstva Hrvatske te provedena usporedba s pokazateljima za 26 odabranih zemalja. Otvoreno je pitanje kauzalnosti između zaštite zaposlenja i nezaposlenosti, stopa participacije, rada u sferi neslužbenoga gospodarstva. Na kraju rada upozorava se na učinke rigidnoga radnog zakonodavstva na dinamiku tržišta rada te se upućuje na mogućnost fleksibilizacije.

2. Tranzicija i tržište rada u Hrvatskoj

Tranzicija je proces koji razumijeva goleme društvene i gospodarske promjene. Među različitim područjima gospodarskog restrukturiranja iznimno važnu ulogu ima tržište rada. Proces tranzicije, sa stajališta tržišta rada, realokacija je zaposlenosti iz struktura koje su bile svojstvene planskom gospodarstvu (odnosno samoupravnome, kad je riječ o Hrvatskoj) u strukture koje su kompatibilne s tržišnim gospodarstvom. Proces realokacije rada ni u jednoj od tranzicijskih zemalja nije tekao bez trzavica, tako da su vrlo brzo nakon otpočinjanja tranzicije stope nezaposlenosti u većini zemalja doseglye dvoznamenkaste iznose, a njihovo je spuštavanje često bilo vrlo sporo i uz obrate. Još i deset godina nakon početka tranzicije stope nezaposlenosti u većini su se zemalja zadržale na visokoj razini, što je vidljivo iz grafa 1.

Graf 1. Anketna stopa nezaposlenosti u tranzicijskim zemljama, 2000. godina



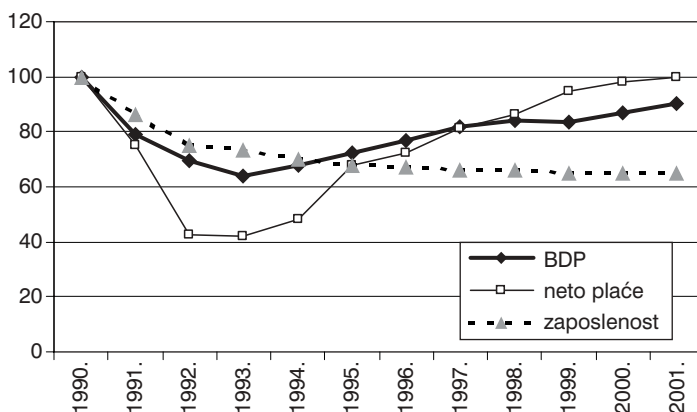
Izvor: EC (2001/1), DZS, razl. godišta.

»Tranzijski šok« koji je prouzročio pad BDP-a u tranzicijskim je zemljama, a tako i u Hrvatskoj, imao snažan utjecaj na njihova tržišta rada. Ukupan pad zaposlenosti u zemljama Srednje i Istočne Europe bio je veći od porasta nezaposlenosti jer je dio zaposlenih prešao u neaktivno stanovništvo, često potaknut mogućnošću prijevremenog umirovljenja ili nešto liberalnijim pristupom invalidskim mirovinama.

Dinamika BDP-a i varijabli tržišta rada u Hrvatskoj tijekom tranzicijskog razdoblja razlikovala se od ostalih tranzicijskih zemalja. Oporavkom BDP-a nakon inicijalnog pada koji je u Hrvatskoj između 1990. i 1993. godine kumulativno iznosio oko 35%, što je bilo više nego u ostalim tranzicijskim zemljama, na tržištima rada tranzicijskih zemalja moguće je vidjeti određene naznake oporavka. Oporavak potražnje u ostalim tranzicijskim zemljama stabilizirao je zaposlenost i nadnice na razini koja je bila 15-ak, odnosno 20-ak posto niža od početne, ali nije doveo do njihova znatnijeg oporavka.

U Hrvatskoj je, pak, u početku tranzicije, odnosno za vrijeme pada BDP-a, zabilježena mnogo jača reakcija nadnica s obzirom na zaposlenost¹. Nadnice su tako 1992. godine realno više nego prepolovljene u usporedbi s predtranzijskim razdobljem. Zaposlenost je tijekom tih početnih godina tranzicije padala sporije od BDP-a i, naravno, mnogo sporije od prosječne nadnice. Međutim, nakon što je BDP krenuo uzlaznom putanjom, nadnice su počele rasti mnogo brže od njega pa su do 2001. gotovo dosegnule početnu razinu, dok je BDP još uvijek zaostajao desetak postotnih poena. Promotri li se civilna zaposlenost² u pravnih osoba, koja je jedina definicija zaposlenosti usporediva tijekom cijelog razdoblja, vidljiv je znatan pad koji je kumulativno iznosio oko 35%, uz oporavak koji je vidljiv tek potkraj promatranog razdoblja.

Graf 2. Dinamika BDP-a, civilne zaposlenosti u pravnih osoba i realnih neto plaća u Hrvatskoj (1990=100)



Izvor: DZS, razl. br.

¹ Zaposleni su ljudi stari 16 ili više godina koji nisu institucionalizirani i koji su u vrijeme ankete (a) bili zaposleni u poduzeću ili državnoj službi, (b) samozaposleni ili (c) su imali posao, ali nisu radili zbog bolesti, vremenskih nepogoda, praznika ili štrajka (McDonnell i Brue, 1994).

² Civilna je zaposlenost ukupna zaposlenost iz koje su isključeni zaposlenici u policiji i obrani. DZS do 1998. u godišnje prosjeke ukupne zaposlenosti nije uključivao zaposlene u vojsci i policiji, pa je navedena definicija sačuvana radi konzistentnosti.

Opisana dinamika jedan je od neizravnih dokaza rigidnosti tržišta rada u Hrvatskoj – pojava istodobnog porasta plaća i smanjivanja zaposlenosti (odnosno porasta nezaposlenosti³) svojstvena je upravo zemljama u kojima zakonodavstvo u visokom stupnju štiti zaposlenje, što onemogućuje konkurenciju na tržištu rada. Naravno, zaštita zaposlenja nije isključivi uzrok pojave istodobnog porasta nadnica i nezaposlenosti, već djeluje u interakciji sa strukturama kolektivnog pregovaranja i ostalim institucijama tržišta rada.

3. Metodologija izračuna indeksa zaštite zaposlenja

Fleksibilnost tržišta rada u nekoj zemlji određena je širokim spektrom različitih elemenata poput zakona, kolektivnih ugovora, navika i običaja poslodavaca, društvenih normi, sudske prakse, kao i svih ostalih sastavnica institucionalnog okruženja tržišta rada. Radno zakonodavstvo samo je jedna, ali svakako najvažnija kockica u mozaiku koji uključuje i mnoge druge elemente. Stoga će i promjene zakona o radu uvelike utjecati na cjelokupno okruženje u kojemu djeluje tržište rada.

Zakonska zaštita zaposlenja odnosi se na regulativu koja ograničava slobodu poslodavaca u prilagođivanju razine zaposlenosti u poduzeću svojim potrebama. Što su zakonska ograničenja s kojima se poslodavac susreće veća, trenutačno zaposleni radnici su zaštićeniji, ali su i troškovi zapošljavanja novih radnika za poslodavca indirektno veći. To može rezultirati smanjenjem potražnje rada, osobito kategorija koje tek ulaze u svijet rada, odnosno mlađe radne snage.

Postoje mnogi elementi zaštite zaposlenja koje je moguće ugraditi u zakon, a s obzirom na razlike u pristupima koje postoje između različitih zemalja, nemoguća je njihova egzaktna usporedba. Ipak, pojedini su elementi zaštite zaposlenja postali uobičajeni, te se upravo na njima temelji većina usporedbi fleksibilnosti radnog zakonodavstva. Stoga ćemo, kako bismo ocijenili relativnu fleksibilnost hrvatskog zakona o radu, odnosno zaštitu koju on pruža zaposlenicima u odnosu prema zakonima drugih zemalja, iskoristiti **indeks zakonske zaštite zaposlenja** (EPL indeks – *Employment Protection Legislation*) koji su izradili stručnjaci OECD-a (1999). Navedeni je indeks najšira mjera koja je stvorena upravo radi usporedbe zakonske zaštite zaposlenja u različitim zemljama.

OECD-ov indeks zakonske zaštite zaposlenja 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 samim zakonima o radu (npr. otkazni rokovi, otpremnine, maksimalno trajanje ugovora na određeno vrijeme), dok je ostalima potrebno dodijeliti određenu brojčanu vrijednost, u skladu s metodologijom izračunavanja indeksa. Naravno, pri procjeni rigidnosti pojedinih elemenata radnog zakonodavstva uvijek postoji element subjektivnosti, ali se primjenom jedinstvene metodologije za sve zemlje on pokušava svesti na minimum. Spomenuti pokazatelji podijeljeni su na tri osnovna područja:

³ Nezaposlene su one osobe koje tijekom anketnoga tjedna imaju 16 i više godina, nisu institucionalizirane i ne rade, ali su sposobne za rad i one koje su (a) aktivno tražile zaposlenje tijekom protekla 4 tjedna, (b) koje u referentnom tjednu nisu obavljale nikakav posao za novac ili plaćanje u naturi i (c) koje bi ponudeni posao mogle početi obavljati u iduća dva tjedna (McDonnell i Brue, 1994).

1. regulativa vezana za pojedinačne otkaze ugovora o radu na neodređeno vrijeme (12 pokazatelja),
2. regulativa vezana za privremeno zapošljavanje (6 pokazatelja),
3. regulativa vezana za kolektivne otkaze (4 pokazatelja).

Tablica 1. Konstrukcija indeksa zakonske zaštite zaposlenja

EPL indeks	Stalno zapošljavanje (ugovori na neodređeno vrijeme) (5/12)	Procedure (1/3)	Uobičajene procedure pri otkazu (1/2) Odgoda početka otkaznog roka (1/2)
		Otkazni rokovi i otpremnine (1/3)	Otkazni rok nakon 9 mjeseci rada (1/7) Otkazni rok nakon 4 godine rada (1/7) Otkazni rok nakon 20 godina rada (1/7) Otpremnina nakon 9 mjeseci rada (4/21) Otpremnina nakon 4 godine rada (4/21) Otpremnina nakon 20 godina rada (4/21)
		Nepravedni otkazi (1/3)	Definicija nepravednog otkaza (1/4) Trajanje probnog rada (1/4) Kompenzacija za nepravedni otkaz (1/4) Mogućnost povratka na radno mjesto (1/4)
	Privremeno zapošljavanje (5/12)	Ugovori na određeno vrijeme (1/2)	Važeći slučajevi (1/2) Maksimalan broj uzastopnih ugovora (1/4) Maksimalno ukupno trajanje uzastopnih ugovora (1/4)
		Agencije za privremeno zapošljavanje (1/2)	Dopuštene vrste poslova (1/2) Ograničenje broja uzastopnih ugovora (1/4) Maksimalno ukupno trajanje uzastopnih ugovora (1/4)
	Kolektivni otkazi (2/12)		Definicija kolektivnog otkaza (1/4) Dodatne potrebne obavijesti (1/4) Dodatna odgađanja početka otkaznog roka (1/4) Ostali dodatni troškovi poslodavaca (1/4)

Izvor: OECD, 1999.

Postupak izračunavanja EPL indeksa provodi se u tri faze, u kojima se 22 pojedinačna pokazatelja kvantificiraju, zatim se ponderiraju vrijednostima iz tablice 1. te se na kraju agregiraju da bi se dobio kompozitni indeks zakonske zaštite zaposlenja koji poprima vrijednosti od 0 do 6, pri čemu zemlje s vrlo fleksibilnim radnim zakonodavstvom imaju malu vrijednost EPL indeksa (bližu nuli, u praksi često oko 1), dok zemlje s vrlo rigidnim zakonodavstvom imaju vrijednost indeksa bližu 6 (u praksi često blizu vrijednosti 4).

Podaci za izračun vrijednosti indeksa za zemlje OECD-a preuzeti su iz OECD-ova istraživanja (OECD, Employment Outlook, 1999), za tranzicijske zemlje iz rada Svjetske Banke (Riboud M. i sur., 2002.), a za Hrvatsku iz Zakona o radu.

4. Pokazatelji stupnja zaštite radnika u slučaju pojedinačnih otkaza

Prva skupina pokazatelja potrebnih za izračunavanje EPL indeksa odnosi se na regulativu vezanu za pojedinačne otkaze ugovora o radu na neodređeno vrijeme, a prvi se pokazatelj iz te skupine odnosi na *uobičajene procedure* koje je poslodavac prema zakonu obavezan poduzeti u slučaju davanja otkaza nekome od svojih radnika. Prema OECD-ovoj metodologiji, procedure se vrednuju na ljestvici od 0 do 3⁴. U Hrvatskoj je poslodavac dužan dostaviti radniku otkaz s obrazloženjem u pismenom obliku te prioritizirati radničkom vijeću namjeru da otkáže određeni ugovor o radu kao i savjetovati se s njim o toj odluci (članci 111. i 117. Zakona o radu). Od 27 promatranih zemalja samo Nizozemska i Njemačka zakonom određuju više obvezatnih procedura u slučaju otkaza nego Hrvatska, a još deset zemalja predviđa jednak ili sličan niz procedura pri otkazivanju, dok 14 zemalja ima nešto blaže procedure.

Sljedeći se pokazatelj također odnosi na procedure koje je potrebno pri otkazivanju ugovora o radu, i to uz *odgodu početka otkaznog roka*. Taj se pokazatelj odnosi na vremensko razdoblje koje je potrebno da poslodavac poduzme zakonom predviđene postupke pri otkazu. U Hrvatskoj, prema metodologiji OECD-a, uobičajeno vremensko razdoblje potrebno da otkaz stupi na snagu traje sedam dana (članak 111. Zakona o radu) pa se prema tom pokazatelju Hrvatska nalazi oko prosjeka analiziranih 27 zemalja (vidjeti Dodatak – tablicu D1).

Iduća se tri pokazatelja odnose na *otkazne rokove*. Metodologija promatra otkazne rokove nakon 9 mjeseci neprekidnog rada kod istog poslodavca, nakon 4 godine rada te nakon 20 godina rada kod istog poslodavca. Hrvatski radnik koji je u radnom odnosu kod istog poslodavca proveo neprekidno manje od godinu dana ima pravo na minimalno dva tjedna otkaznog roka (članak 113. Zakona o radu), što je kraći otkazni rok od prosjeka 27 analiziranih zemalja. No s povećanjem staža radniku se u Hrvatskoj povećavaju prava na otkazni rok i apsolutno i u odnosu prema pravima radnika s jednakim stažem u drugim promatranim zemljama. Naime, radnik nakon 4 godine ima pravo na dva mjeseca otkaznog roka pa se prema toj odredbi Hrvatska više ne nalazi ispod, već nešto iznad prosjeka 27 analiziranih zemalja (prosjeak je 1,64 mjeseca). Međutim, usporedba otkaznog roka nakon 20 godina neprekidnog rada kod istog poslodavca pokazuje da su upravo stariji radnici u Hrvatskoj mnogo zaštićeniji nego u ostalim zemljama Europske unije, kao i u tranzicijskim zemljama. Naime, samo Belgija, Grčka i Njemačka imaju zakonom predviđen dulji otkazni rok nakon 20 godina rada od Hrvatske, a Finska i Švedska jednak kao i Hrvatska (6 mjeseci). Sve tranzicijske zemlje koje su obuhvaćene OECD-ovom analizom imaju kraći otkazni rok nakon 20 godina rada od Hrvatske.

⁴ Vrijednost 1 znači da poslodavac mora radniku dostaviti otkaz s obrazloženjem u pismenom obliku; vrijednost 2 znači da poslodavac mora obavijestiti treću stranu (npr. radničko vijeće) o otkazu; a 3 da poslodavac mora dobiti dopuštenje za otkaz od treće osobe.

Sljedeća se tri pokazatelja odnose na *visinu otpremnina*, i to za jednako trajanje zaposlenosti koje je promatrano za otkazne rokove nakon 9 mjeseci te nakon 4 i 20 godina neprekidnog rada kod istog poslodavca. Analize regulative 27 zemalja pokazuju da, uz neke iznimke, zemlje s relativno višim otkaznim rokovima predviđaju relativno niže otpremnine i obrnuto, no to nije slučaj s Hrvatskom. Glede otpremnina, također se može zamijetiti relativno jača zakonska zaštita starijih nego mlađih radnika, kao i u vezi s otkaznim rokovima. Naime, dok Zakon o radu ne predviđa otpremnine za radnika koji je kod istog poslodavca radio kraće od dvije godine (članak 118. Zakona o radu), situacija se uvelike razlikuje pri usporedbi otpremnina nakon 4 i 20 godina rada. Nakon 4 godine rada hrvatski radnik ima pravo na otpremninu u iznosu od najmanje dvije prosječne mjesečne plaće koje su mu isplaćene u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu pa se po tom pokazatelju Hrvatska nalazi nešto iznad prosjeka 27 promatranih zemalja (prosjeak je 1,64 mjesečne plaće) te iznad prosjeka tranzicijskih zemalja (prosjeak je 1,13 mjesečnih plaća). Nakon 20 godina rada radnik u Hrvatskoj ima pravo na čak 10 prosječnih mjesečnih plaća pa se prema tom pokazatelju Hrvatska nalazi u samom vrhu ljestvice od 27 zemalja. Samo četiri zemlje od 27 u svojim zakonima predviđaju veće otpremnine za radnike koji dobivaju otkaz nakon 20 godina rada kod istog poslodavca (Portugal, Turska, Italija i Španjolska).

Sljedeća četiri pokazatelja odnose se na definiranje opravdanih i neopravdanih razloga za davanje otkaza te na posljedice neopravdanog otkaza. Prema OECD-ovoj metodologiji *definicija nepravednog otkaza* kvantificira prvi pokazatelj iz te skupine u rasponu od 0 do 3, gdje 0 znači da je radnikova sposobnost ili poslovni višak dovoljan razlog da se otkáže ugovor o radu. Vrijednost 1 znači da pri otkazivanju ugovora o radu poslodavac mora uzeti u obzir dob i staž radnika. Ako radnik dobije otkaz tek nakon provedbe njegove prekvalifikacije, odnosno premještanja na drugo radno mjesto, indikator poprima vrijednost 2. U toj je skupini zemalja, osim Češke, Švedske i Japana, i Hrvatska. Naime, Zakon o radu kaže da je otkaz dopušten samo ako poslodavac ne može obrazovati ili osposobiti radnika za rad na nekim drugim poslovima (članak 106. Zakona o radu), odnosno ako postoje okolnosti zbog kojih nije opravdano očekivati od poslodavca da obrazuje ili osposobi radnika za rad na nekim drugim poslovima. Ako radnikova sposobnost ne može biti osnova za otkaz ugovora o radu, indeks poprima vrijednost 3. Samo Norveška (2,5) među 27 promatranih zemalja ima veći stupanj rigidnosti navedenog pokazatelja od Hrvatske.

Idući se pokazatelj odnosi na duljinu trajanja *probnog rada*, odnosno na razdoblje nemogućnosti podizanja tužbe otpuštenog radnika. Što je trajanje probnog rada dulje, poslodavac tijekom duljeg razdoblja može prilagoditi razinu zaposlenosti bez troškova što ih nose uobičajene procedure, a to znači da dulji probni rad pridonosi fleksibilnosti tržišta rada. U Hrvatskoj se pri sklapanju ugovora o radu može ugovoriti probni rad, koji ne smije trajati dulje od 6 mjeseci (članak 23. Zakona o radu). Još dvije proučavane zemlje (Švedska i Njemačka) također u zakonu određuju maksimalno trajanje probnog rada od 6 mjeseci, a dulji je probni rad moguć samo u Velikoj Britaniji i Irskoj, dok ostale promatrane zemlje imaju kraće zakonom predviđeno trajanje probnog rada. U SAD-u i Japanu uopće ne postoji mogućnost ugovaranja probnog rada. Naravno, pri tome valja uzeti u obzir kako su u nekima od tih zemalja uobičajene procedure u slučaju otkaza

ugovora o radu bitno jednostavnije i donose niže troškove poslodavcima te je razumljivo kako probni rad nije nužan.

Smatra li radnik da je dobio otkaz bez opravdanog razloga, a bio je zaposlen na neodređeno vrijeme, ima pravo podići sudsku tužbu protiv svog poslodavca. Ako sud utvrdi kako poslodavac nije imao opravdan razloga za otpuštanje, slijedi naknada štete u obliku novčane kompenzacije i/ili povratka na radno mjesto. Kompenzacija za *nepravедni otkaz nakon 20 godina rada*, izražena brojem mjesečnih plaća, sljedeći je pokazatelj u skupini uobičajenih procedura. U Hrvatskoj naknada štete može iznositi najmanje tri, a najviše 18 mjesečnih plaća isplaćenih radniku u prethodna tri mjeseca, ovisno o trajanju radnog odnosa, starosti te obvezi uzdržavanja koja tereti radnika (članak 116. Zakona o radu), što je jednako kao u Nizozemskoj, a više nego u petnaest zemalja.

Vraćanje radnika na radno mjesto ako sud utvrdi da otkaz poslodavca nije opravdan posljednji je pokazatelj stupnja zaštite radnika pri pojedinačnom otkazu. Taj pokazatelj poprima vrijednosti sa skale od 0 do 3⁵. Kad je riječ o hrvatskom tržištu rada, zakon nalaže vraćanje radnika na posao ako otkaz nije dopušten (članak 115. Zakona o radu), no postoji određena nedosljednost u sudskoj praksi te stoga autori procjenjuju vrijednost tog pokazatelja sa 2, kao i u većini tranzicijskih zemalja.

5. Regulativa privremenog zapošljavanja

Rigidnost radnog zakonodavstva moguće je smanjiti spretnim korištenjem različitih oblika privremenog zapošljavanja – ugovorom o radu na određeno vrijeme i posredovanjem agencija za privremeno zapošljavanje. Njima se zadržava postojeća razina zaštite zaposlenih s ugovorima na neodređeno vrijeme, ali se istodobno nižom razinom regulative olakšava novo zapošljavanje u različitim, fleksibilnijim oblicima.

Regulativa privremenog zapošljavanja uređuje uvjete uz koje je moguće sklopiti ugovor o radu na određeno vrijeme, odnosno zaposliti se preko agencije za privremeno zapošljavanje. Nadalje, tom se regulativom uređuje mogućnost obnavljanja ugovora te ukupno razdoblje njihova trajanja. Usporedba regulative o privremenom zapošljavanju odnosi se upravo na navedene zakonske norme.

Prvi oblik privremenog zapošljavanja jest sklapanje **ugovora na određeno vrijeme**. Sve zemlje priznaju valjanost ugovora na određeno vrijeme u slučajevima postojanja tzv. objektivnih razloga. Objektivni razlozi odnose se na sezonske poslove, zamjenu privremeno nenazočnog radnika, privremeno povećanje opsega poslova, posebne poslovne pothvate. U tim se okolnostima pokazatelju dodjeljuje vrijednost 0. Ako se »objektivnim« razlozima dodaju i iznimne potrebe poslodavca, odnosno poslodavca ili zaposlenih, pokazatelju se dodjeljuje vrijednosti 1, odnosno 2. U slučaju da ne postoje nikakva zakonska ograničenja za sklapanje ugovora na određeno vrijeme, pokazatelju se dodjeljuje vrijednost 3. Hrvatski Zakon o radu (članak 10) dopušta sklapanje ugovora na određeno vrijeme uz postojanje objektivnih razloga te pri postojanju privremenih poslova za obavljanje kojih poslodavac ima iznimnu potrebu pa je u Hrvatskoj vrijednost toga pokazatelja 1.

⁵ Vrijednost 0 označava nepostojanje mogućnosti povratka na posao, 1 znači da se radnici malokad vraćaju na posao, 2 da su takvi slučajevi česti i 3 da se uvijek vraćaju na radno mjesto.

Nadalje, radno zakonodavstvo regulira trajanje takvog tipa zapošljavanja bilo brojem mogućih obnavljanja ugovora (kod istog poslodavca), bilo ograničavanjem razdoblja trajanja uzastopnih ugovora. Hrvatsko radno zakonodavstvo (članak 10. Zakona o radu) ne ograničava broj mogućih uzastopnih ugovora, već samo njihovo trajanje, i to na razdoblje od tri godine.

Drugi oblik privremenog zapošljavanja koji se uzima u obzir pri izračunavanju EPL indeksa jest zapošljavanje putem agencija za privremeno zapošljavanje⁶. Pritom se za potrebe izračuna indeksa proučavaju tri pokazatelja vezana za navedene agencije, a to su vrste poslova koje agencija može obavljati, (ne)postojanje ograničenja broja uzastopnih ugovora i maksimalno ukupno trajanje uzastopnih ugovora. S obzirom na to da u vrijeme pisanja ovog rada⁷ hrvatsko radno zakonodavstvo nije definiralo rad agencija za privremeno zapošljavanje, u Hrvatskoj je prvom pokazatelju dodijeljena vrijednost 0. Takav tip privremenog zapošljavanja, osim u Hrvatskoj, ne postoji još samo u Grčkoj i Turskoj. U većini zemalja članica OECD-a te u svim promatranim tranzicijskim zemljama po pravilu se ne ograničavaju vrste poslova koje agencije mogu obavljati.

6. Regulatorna kolektivnih otkaza

Fleksibilnost regulative vezane uz kolektivno otkazivanje ugovora o radu mjereno je uz pomoć četiri pokazatelja. Prvi pokazatelj se odnosi na *razlike u regulatorni kolektivnog otkaza* s obzirom na regulativu pojedinačnog otkaza. Taj se pokazatelj kreće u rasponu od 0 do 4, pri čemu 0 označava da nema posebne regulative vezane za kolektivne otkaze u odnosu prema regularnim otkazima. Sve zemlje imaju barem nekakvu posebnu regulativu kolektivnih otkaza. Kolektivni su otkazi najmanje restriktivno definirani u SAD-u i Kanadi, gdje se takvim smatra otpuštanje 50 ili više radnika, i tada pokazatelj poprima vrijednost 1. Ako se procedure koje vrijede za kolektivne otkaze mogu primijeniti već za 20 otkaza, pokazatelj poprima vrijednost 2. Gotovo u polovici, odnosno u 13 od 27 promatranih zemalja, procedure kolektivnog otkaza aktiviraju se pri 10 otkaza ugovora o radu, kada se pokazatelju dodjeljuje vrijednost 3. Hrvatska se nalazi u skupini s još 7 zemalja u kojima pokazatelj poprima maksimalnu vrijednost 4, odnosno među zemljama u kojima se kolektivnim otkazom smatra otpuštanje manje od 10 radnika. Zakonom o radu određeno je, naime, da se kolektivnim otkazom u Hrvatskoj smatra otkazivanje više od 10% ugovora o radu (a najmanje 5), tijekom razdoblja od šest mjeseci⁸ (članak 119. Zakona o radu), što je dulje nego u ostalim zemljama, gdje se zakonodavac uglavnom ograničio na razdoblje od tri mjeseca.

⁶ Agencije za privremeno zapošljavanje imaju ulogu posrednika u zapošljavanju na određeni rok, pri čemu one vode brigu o selekciji, administraciji, prijavama radnika itd. Na taj način omogućuju jednostavnije rješavanje različitih privremenih potreba poslodavaca za radnicima (sezonska potražnja, neočekivane promjene u naredžbama, zamjena privremeno odsutnih radnika, uvođenje novih proizvoda, projekti s unaprijed određenim rokom trajanja itd.).

⁷ Travanj 2002.

⁸ Napomena: Klasifikacija za taj pokazatelj prema OECD-ovoj metodologiji (od 0 do 4) odnosi se prije svega na najmanji mogući broj otkaza naveden u Zakonu pri kojem se aktiviraju procedure kolektivnog otkazivanja (a to je u hrvatskom Zakonu pet radnika), a ne minimalan postotak otkazanih ugovora (što je u Hrvatskoj 10%).

Pri kolektivnom otkazu poslodavac može biti obavezan dati *dodatne potrebne obavijesti*. Sljedeći pokazatelj (na skali od 0 do 2) mjeri upravo dodatne obveze obavještanja radničkog vijeća, službe za zapošljavanje ili nekog drugog mjerodavnog tijela. Ako je potrebno obavijestiti neko dodatno tijelo, pokazatelj poprima vrijednost 1, odnosno vrijednost 2 ako treba obavijestiti dva tijela. Hrvatska je u skupini zemalja s vrijednošću pokazatelja 1, odnosno zemalja u kojima je potrebno obavijestiti jedno dodatno tijelo, jer članci 119. i 120. određuju da je poslodavac u slučaju kolektivnog otkaza dužan obavijestiti radnika, obavijestiti radničko vijeće i savjetovati se s njim, te obavijestiti nadležnu službu zapošljavanja, dok pri individualnom otkazivanju jedino ne postoji zakonska obveza obavještanja ovlaštene službe zapošljavanja.

Ako se primjenjuju procedure koje vrijede za kolektivni otkaz, neke od uključenih strana mogu odgoditi početak primjene otkaznog roka. *Vremensko razdoblje dodatnog odgađanja početka otkaznog roka*, izraženo danima, sljedeći je pokazatelj. Hrvatska se razdobljem od 90 dana (članak 120. Zakona o radu) nalazi među zemljama s najduljom mogućnošću odgode. Od promatranih zemalja mogućnost dulje odgode imaju samo Švedska (113 dana) i Kanada (111 dana).

Pri kolektivnom otkazu Zakon o radu može odrediti poslodavcu *dodatne procedure uz one koje se primjenjuju pri individualnom otkazu*, odnosno poslodavac može biti dužan napraviti program zbrinjavanja i prekvalifikacije radnika i/ili isplatiti dodatne otpremnine. Posljednji pokazatelj regulative kolektivnih otkaza iskazuje ostale dodatne troškove poslodavca na skali od 0 do 2. Ako poslodavac nema dodatne obveze, pokazatelj dobiva vrijednost 0, vrijednost 1 označava potrebu za samo jednom od navedenih procedura, a vrijednost 2 za obje procedure. U Hrvatskoj (članak 120. Zakona o radu) određeno je da poslodavac ne smije otkazati radniku prije nego što program zbrinjavanja viška radnika dostavi mjerodavnoj službi zapošljavanja, što znači da Hrvatska ulazi upravo u kategoriju označenu vrijednošću 1.

7. Agregatni indeks zakonske zaštite zaposlenja

Nakon prve faze izračunavanja EPL indeksa, u kojoj su kvantitativno određene vrijednosti svakog od 22 pokazatelja obuhvaćena ovom analizom, potrebno je svaki od njih prikazati ljestvicom od 0 do 6, sukladno metodologiji OECD-a, što je navedeno u tablici 2. Nakon konverzije svakog pokazatelja na ljestvici između 0 do 6, u idućoj se fazi ti pokazatelji agregiraju u tri zasebna indeksa za područja trajnog zapošljavanja, privremenog zapošljavanja i kolektivnih otkaza. Pri agregiranju se rabe koeficijenti navedeni u tablici 1.

Tablica 2. Konverzija pokazatelja zakonske zaštite zaposlenja u zajedničku ljestvicu

Pokazatelj	Osn. jedinica	0	1	2	3	4	5	6
Pojedinačni otkazi								
procedura 1	skala 0-3	skala (0-2)*2						
procedura 2	dan	0-2	<10	<18	<26	<35	<45	≥45
otkazni rok 1	mjesec	0	≤0,4	≤0,8	≤1,2	<1,6	<2	≥2
otkazni rok 2	mjesec	0	≤0,75	≤1,25	<2	<2,5	<3,5	≥3,5
otkazni rok 3	mjesec	<3	≤2,75	≤5	≤7	≤9	<11	>11
otpremnine 1	mjesec	0	≤0,5	≤1	≤1,75	≤2,5	<3	≥3
otpremnine 2	mjesec	0	≤0,5	≤1	≤2	≤3	<4	≥4
otpremnine 3	mjesec	0	≤3	≤6	≤10	≤12	≤18	>18
nepravedni otkazi 1	skala 0-3	skala (0-3)*2						
nepravedni otkazi 2	mjesec	≥24	>12	>9	>5	>2,5	>1,5	<1,5
nepravedni otkazi 3	mjesec	≤13	≤8	≤12	≤18	≤24	≤30	>30
nepravedni otkazi 4	skala 0-3	skala (0-3)*2						
Privremeno zapošljavanje								
ugovori na odr. vrijeme 1	skala 0-3	6 – skala (0-3)*2						
ugovori na odr. vrijeme 2	broj	neogr.	≥5	≥4	≥3	≥2	≥1,5	<1,5
ugovori na odr. vrijeme 3	mjesec	neogr.	≥36	≥30	≥24	≥18	≥12	<12
agencije za privremeno zap. 1	skala 0-4	6 – skala (0-4)*6/4						
agencije za privremeno zap. 2	da/ne	–	–	ne	–	da	–	–
agencije za privremeno zap. 3	mjesec	neogr.	≥36	≥24	≥18	≥12	>6	≤6
Kolektivni otkazi								
kolektivni otkazi 1	skala 0-4	skala (0-4)*6/4						
kolektivni otkazi 2	skala 0-2	skala (0-2)*3						
kolektivni otkazi 3	dan	0	<25	<30	<50	<70	≤90	>90
kolektivni otkazi 4	skala 0-2	skala (0-2)*3						

Izvor: OECD, 1999.

Prvi od ta tri indeksa odnosi se na *regulativu stalnog zapošljavanja*, odnosno na procedure koje se primjenjuju u slučaju otkazivanja ugovora o radu na neodređeno vrijeme, a izračunava se kao ponderirani prosjek prvih 12 pokazatelja, pri čemu se koriste ponderi navedeni u tablici 1. Vrijednost tog indeksa za Hrvatsku je 2,8, pa možemo zaključiti da Hrvatska s obzirom na propise vezane za trajno zapošljavanje i pojedinačne otkaze ima nešto rigidnije zakonodavstvo od prosjeka ostalih analiziranih tranzicijskih zemalja (2,6), kao i od prosjeka zemalja Europske unije (2,4) te zemalja OECD-a (2,0). Od tranzicijskih zemalja veću vrijednost tog indeksa od Hrvatske imaju Slovenija (2,9) i Estonija (3,1), a jednaku vrijednost ima Češka, dok od ostalih promatranih zemalja veću vrijednost imaju samo Portugal (4,3) i Nizozemska (3,1).

Drugi agregatni pokazatelj odnosi se na *regulativu vezanu za privremeno zapošljavanje* i obuhvaća ponderirane vrijednosti triju pokazatelja ugovora o radu na određeno

vrijeme te triju pokazatelja regulative agencija za privremeno zapošljavanje. Hrvatska, s obzirom na dosta strogu regulativu privremenog zapošljavanja, a osobito s obzirom na nemogućnost rada agencija za privremeno zapošljavanje, ima vrlo visoku vrijednost toga indeksa (3,9) i nalazi se na visokomu trećem mjestu od 27 zemalja po rigidnosti regulative privremenog zapošljavanja. Tek Turska i Grčka, u kojima također nije dopušten rad agencija za privremeno zapošljavanje, imaju veću vrijednost toga indeksa od Hrvatske. Tranzicijske zemlje po pravilu vrlo fleksibilno reguliraju privremeno zapošljavanje (prosjeak indeksa 1,0), dok je prosječna vrijednost indeksa za zemlje EU-a 2,1, a za zemlje OECD-a 1,7.

Treći se pokazatelj odnosi na *regulativu kolektivnih otkaza* te obuhvaća posljednja četiri pokazatelja, koji se također ponderiraju na način naveden u tablici 1. Provedena analiza i vrijednost od 4,3 dobivena za taj indeks smješta Hrvatsku na četvrto mjesto od 27 zemalja po rigidnosti regulative vezane za kolektivne otkaze. No zanimljivo je navesti da su i ostale tranzicijske zemlje visoko rangirane na toj ljestvici (Slovenija je prva, s vrijednošću indeksa 4,9, Slovačka treća, a nakon Hrvatske slijede Češka, Estonija itd.). Prosjeak šest analiziranih tranzicijskih zemalja je 4,2, zemalja EU-a 3,2, a zemalja OECD-a 2,9.

Posljednji korak u izračunavanju *EPL indeksa* jest ponderiranje pokazatelja za tri područja radnog zakonodavstva koeficijentima navedenima u lijevom stupcu tablice 1. Vrijednost tako dobivenoga kompozitnog indeksa zakonske zaštite zaposlenja za Hrvatsku iznosi 3,5 (jednako kao u Grčkoj i Turskoj), a veću vrijednost EPL indeksa od svih 27 analiziranih zemalja ima samo Portugal (3,7). S obzirom na taj rezultat, može se zaključiti da Hrvatska ima jedan od najrigidnijih zakona o radu u razvijenom svijetu. To potvrđuju i usporedbe vrijednosti EPL indeksa za Hrvatsku s prosjekom zemalja OECD-a (2,0), zemalja EU (2,4) i analiziranih tranzicijskih zemalja (2,2).

8. Utjecaj zakonske zaštite zaposlenja na tržište rada

S ekonomskog stajališta, zakonodavstvo koje štiti zaposlenje zapravo je »porez na obrtaj« radne snage. Kao posljedica primjene takvog zakonodavstva poslodavci će nastojati izgladiti fluktuacije u radnoj snazi. To znači da će smanjenje zaposlenosti i porast nezaposlenosti za vrijeme trajanja recesije biti manji nego što bi bili pri nedostatku visokog stupnja zaštite zaposlenja. Međutim, kad potražnja poraste, poslodavci će biti neskloni zapošljavanju novih radnika.

U skladu s takvim viđenjem, rigidno radno zakonodavstvo imat će nekoliko posljedica za tranziciju. Kao prvo, sam proces realokacije rada, koji je smisao tranzicije na tržištu rada, bit će usporen i otežan, odnosno napredak u tranziciji bit će odgođen. Nadalje, nakon početka faze oporavka i rasta gospodarstva poduzetnici će se manje oslanjati na angažiranje rada te će pribjegavati tehnologijama koje štede rad. Takav je razvoj događaja i do sada bilo moguće vidjeti u Hrvatskoj jer je rast BDP-a u drugoj polovici 90-ih bio utemeljen na rastu produktivnosti putem pasivnog restrukturiranja, a ne na porastu zaposlenosti.

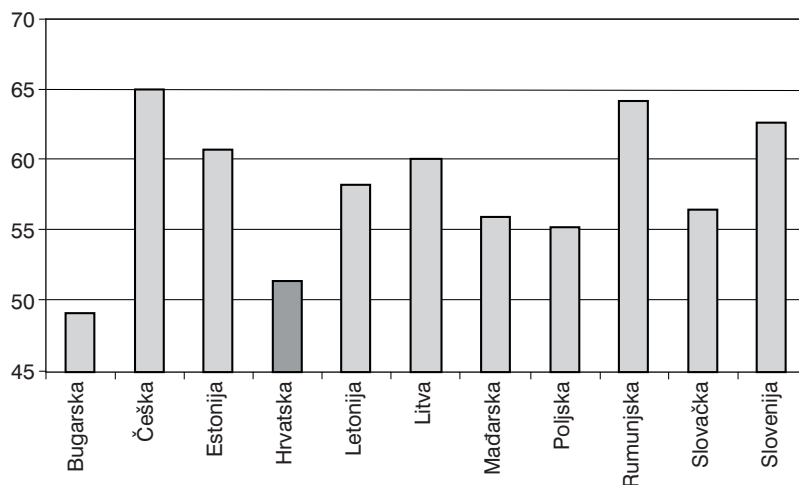
Budući da poskupljuje obrtaj radne snage, visoka razina zaštite zaposlenja smanjuje tokove na tržištu rada, odnosno produžuje prosječno trajanje posla. Taj utjecaj može

biti pozitivan za radnika jer smanjuje neizvjesnost glede posla. Također će, zbog veće povezanosti poslodavca i zaposlenika, poslodavci biti skloniji ulagati u ljudski kapital, što je i društveno pozitivno. Naposljetku, zakonodavstvo koje štiti zaposlenje internalizira dio troškova otpuštanja s društvenog stajališta, koji se ogledaju u naknadi za nezaposlene i sličnim izdacima.

Usto, viši stupanj zaštite zaposlenja ima i određene negativne utjecaje na gospodarstvo. O pozitivnoj vezi između zaštite zaposlenja i nezaposlenosti još se mnogo raspravlja, a rezultati u prilog bilo kojoj od tih teza nisu definitivni te se ne može govoriti o postojanju čvrste dokazane veze između zaštite zaposlenja i više stope nezaposlenosti (OECD, 1999). Međutim, iako ne postoji izravna povezanost zaštite zaposlenja i nezaposlenosti, zaštita zaposlenja otežava smanjivanje stope nezaposlenosti koja je jednom povećana pod utjecajem različitih negativnih ekonomskih šokova.

Negativna veza između ukupne zaposlenosti i višeg stupnja zaštite zaposlenja nešto je jača, a objašnjava se nižim stopama zaposlenosti mladih i žena (Saint-Paul, 1996; OECD, 1999), odnosno onih kategorija koje tek ulaze na tržište rada pa zbog rigidnog zakonodavstva teže pronalaze posao, odnosno kategorija koje povremeno sudjeluju na tržištu pa im odgovaraju različiti fleksibilniji oblici zapošljavanja (v. graf 4). Istodobno postojanje negativne veze između zaštite zaposlenja i ukupne zaposlenosti, uz nedokazanu vezu između zaštite zaposlenja i nezaposlenosti, posljedica je smanjenja stope participacije, odnosno većeg izlaska iz radne snage pri većoj zaštiti. Stopa zaposlenosti u Hrvatskoj je, kao što se vidi iz grafa 3, uz bugarsku stopu zaposlenosti, u dnu zaposlenosti u tranzicijskim zemljama Srednje i Istočne Europe, što je još jedan od pokazatelja koji neizravno upućuju na rigidno radno zakonodavstvo.

Graf 3. Stope zaposlenosti u tranzicijskim zemljama, 2000. godina (u %)

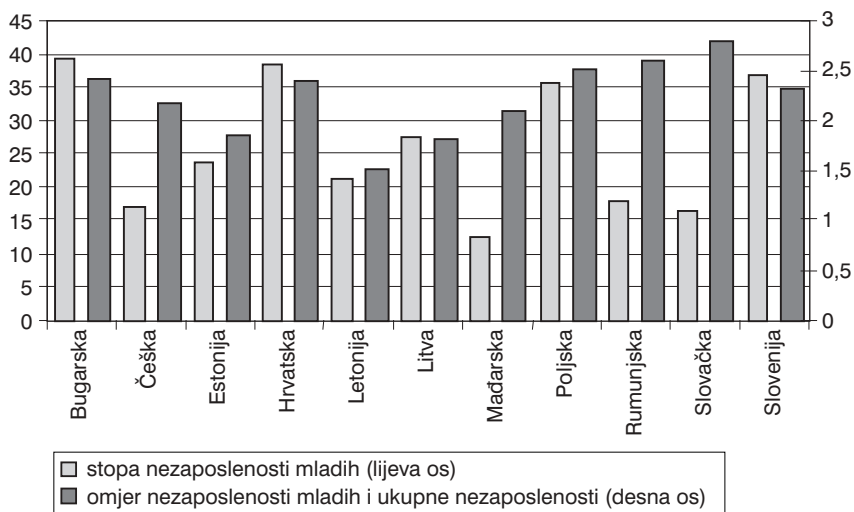


Izvor: EC (2001/1), DZS razl. br.

Uz nisku stopu zaposlenosti, stopa nezaposlenosti mladih (definiranih kao dobna skupina od 15 do 24 godine) u Hrvatskoj je bila pri vrhu među tranzicijskim zemljama, što je također simptomatično za rigidno radno zakonodavstvo. Ipak, promotri li se omjer stope nezaposlenosti mladih i ukupne stope nezaposlenosti, Hrvatska nešto manje odstupa od razine što su je dosegnule ostale tranzicijske zemlje. Također, visok stupanj zaštite zaposlenja pridonijet će duljem prosječnom trajanju zaposlenja, ali nakon što radnici izgube posao, teže će ga ponovno pronaći pa će i problem dugotrajne nezaposlenosti biti izraženiji (Saint-Paul, 1996). Tako je i u Hrvatskoj udio dugotrajno nezaposlenih (nezaposlenih osoba koje traže posao dulje od 12 mjeseci) u 2000. godini bio oko 53% (Statistički ljetopis 2001 – v. graf 5), što se smatra visokim i nešto je iznad udjela dugotrajno nezaposlenih u većini ostalih tranzicijskih zemalja. Naime, od šest tranzicijskih zemalja analiziranih u ovom istraživanju samo Slovenija ima veći udio dugotrajno nezaposlenih (72,6%) (Riboud i sur., 2002).

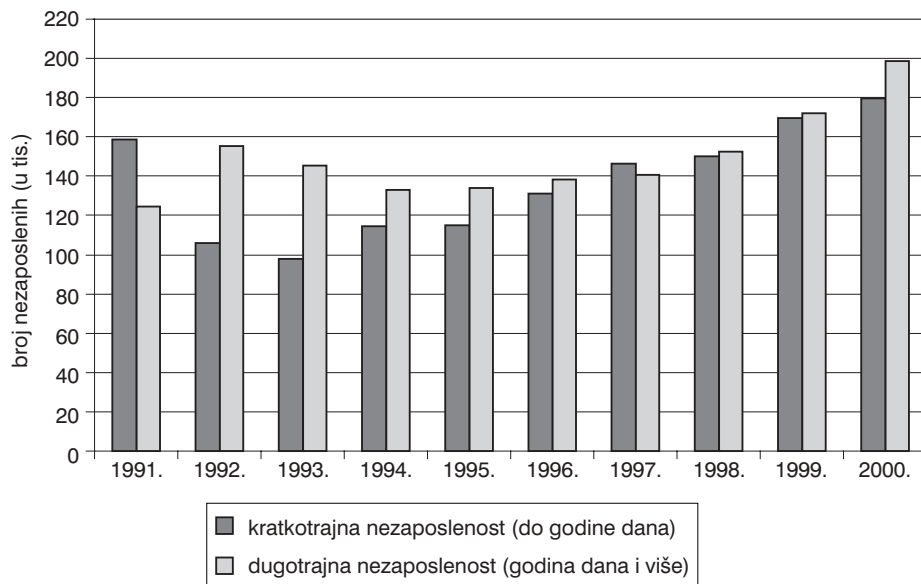
Još jedna od nuspojava rigidnoga radnog zakonodavstva jest i velik udio rada u neformalnom gospodarstvu, odnosno bez odgovarajućih ugovora o radu, što je zamjetno i u Hrvatskoj (v. graf 6). Tako je prema anketi o radnoj snazi u prvoj polovici 2001. godine zabilježeno gotovo 170 000 osoba koje su bile evidentirane pri HZZ-u, a da se prema međunarodnim kriterijima nisu smatrale nezaposlenima, od čega je oko 60 000 izjavilo kako radi. Navedena razina iznosi nešto više od 4% ukupne zaposlenosti, ali vjerojatno je to apsolutni minimum.

Graf 4. Stopa nezaposlenosti mladih (u %) i omjer prema ukupnoj stopi nezaposlenosti



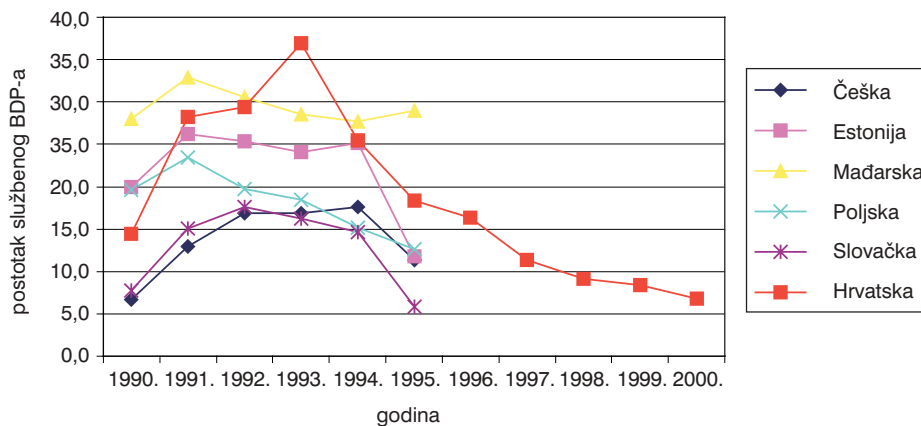
Izvor: EC (2001/1), DZS razl. br.

Graf 5. Kratkotrajna i dugotrajna nezaposlenost u Hrvatskoj



Izvor: DZS, 2001.

Graf 6. Procjene neslužbenoga gospodarstva Hrvatske kao postotka službenog BDP-a za razdoblje 1990-2000.

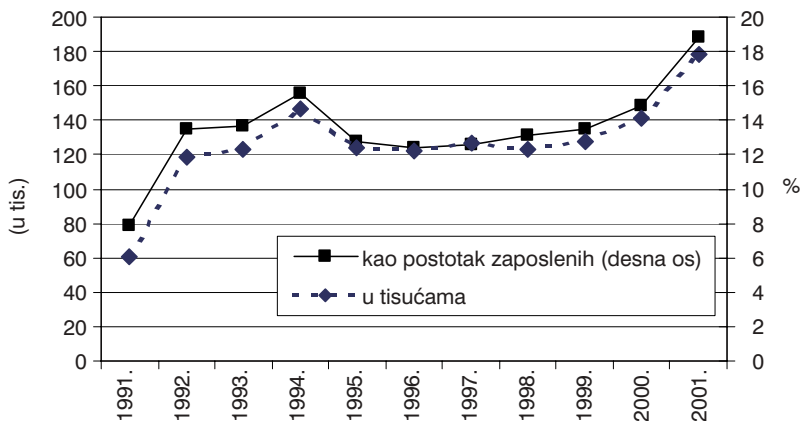


Izvor: Mađzarević-Šujster, S. i Mikulić, D. (2002) za Hrvatsku. Za druge tranzicijske zemlje Riboud et al. 2002.

Sve navedene usporedbe, kao i sama vrijednost indeksa zakonske zaštite zaposlenja za Hrvatsku upućuje na potrebu fleksibilizacije radnog zakonodavstva. Međutim, reformiranje tržišta rada često je dugotrajan posao kojemu se treba prići s mnogo opreza. Uz pretpostavku da su nezaposleni manjina, političke odluke češće odražavaju interese zaposlenih, a ne nezaposlenih. Ako je nezaposlenost posljedica zakona koji ograničavaju poduzeća u odlukama vezanim za broj zaposlenih i plaće, onda će te zakone biti vrlo teško mijenjati jer vjerojatno idu u korist većinske skupine – zaposlenih (Badun, 2002).

Fleksibilizacija radnog zakonodavstva ima nekoliko posljedica. Prvo, budući da postojeće studije upućuju na negativnu vezu između stopa zaposlenosti i zakonske zaštite zaposlenja, od fleksibilizacije radnog zakonodavstva može se očekivati veća zaposlenost, poglavito u sferi zapošljavanja mladih i žena. Takav se ishod, međutim, može očekivati tek u duljem roku, nakon što poduzetnici pri investicijskim odlukama u obzir uzmu mogućnost lakše prilagodbe razine zaposlenosti. U kratkom je roku zbog nižih troškova otpuštanja u pojedinim poduzećima moguća prilagodba radne snage nadolje. Međutim, s obzirom na to da je u 2001. godini, nakon desetogodišnje stagnacije, zabilježen znatan porast prijavljenih potreba za radnicima (v. graf 7) te da je preokrenut trend pada zaposlenosti, pozitivne će tendencije vjerojatno nadvladati eventualne negativne aspekte fleksibilizacije tržišta rada. Stoga je sa stajališta određivanja trenutka implementacije fleksibilizacije razdoblje rasta potražnje rada i zaposlenosti dobar odabir.

Graf 7. Prijavljene potrebe za radnicima kod HZZ-a



Izvor: HZZ, 2002.

10. Zaključak

Tranzicija je razdoblje sveobuhvatnih strukturnih promjena i ne može proći bez poremećaja u kretanjima osnovnih makroekonomskih pokazatelja. Utjecaj fleksibilnosti tržišta rada na dinamiku kretanja nezaposlenosti, najvećega gospodarskog problema danas u Hrvatskoj (prouzročenoga prije svega tranzicijskim procesima), još nije empirij-

ski potvrđen (Riboud i sur., 2002). Neosporno je, međutim, da je tržište rada neizostavan segment društvenoga i ekonomskog sustava koji treba doživjeti korjenite reforme da bi se omogućio prelazak ekonomije na tržišne uvjete privređivanja.

Reforma radnog zakonodavstva kao institucionalnog okvira za djelovanje tržišta rada, u koju upravo ulazi Hrvatska, mukotrpan je posao s još nedovoljno predvidljivim posljedicama. Pri svakoj reformi nužno je precizirati ishodišno stanje da bi se mogao utvrditi smjer i obujam reformi. Stoga je jedan od ciljeva ovog istraživanja bilo utvrđivanje stupnja rigidnosti tržišta rada da bi se kvantitativno definirala početna točka procesa reformiranja i da bi se omogućila usporedba stanja radnog zakonodavstva Hrvatske s ostalim tranzicijskim zemljama te zemljama EU-a i OECD-a. Za usporedbu smo se koristili indeksom zakonske zaštite zaposlenja koji se izračunava prema metodologiji OECD-a i trenutačno je najobuhvatniji pokazatelj rigidnosti radnog zakonodavstva, unatoč nekim nedostacima (kao što su zanemarivanje specifičnosti pojedinih radnih zakonodavstava, zanemarivanje reguliranja radnog odnosa putem kolektivnih ugovora, subjektivnost pri procjeni pojedinih elemenata indeksa itd.).

Analiza je pokazala da je Hrvatska po rigidnosti radnog zakonodavstva u samom vrhu u usporedbi s 27 zemalja EU-a, OECD-a i tranzicijskih zemalja. Glavni su izvori rigidnosti radnog zakonodavstva u Hrvatskoj regulativa kolektivnih otkaza i regulativa privremenih oblika zapošljavanja, prema kojima se Hrvatska nalazi u samom vrhu rigidnosti. Regulativa redovitih otkaza nije među najrigidnijima, ali je ipak nešto iznad prosjeka. Pri tome svakako valja istaknuti kako je glavni generator rigidnosti u tom području zaštita starijih radnika, dok su mlađi radnici zaštićeni malo slabije od prosjeka ostalih zemalja.

Uočavajući moguće posljedice visokog stupnja rigidnosti radnog zakonodavstva na funkcioniranje tržišta rada, analizirali smo dramatične promjene u Hrvatskoj tijekom devedesetih godina vezane za dinamiku zaposlenosti, nadnice, stopu participacije radne snage, odnose kratkoročne i dugoročne nezaposlenosti i udio sive ekonomije. Makroekonomske i strukturne reforme, poduzete kao dio procesa tranzicije, nedvojbeno su imale dominantan utjecaj na kretanje navedenih varijabli u proteklom razdoblju, no učinci rigidnosti institucionalnog okvira tržišta rada zasigurno su pridonijeli takvim kretanjima.

Iz provedenih analiza evidentno je, dakle, da je rigidnost radnog zakonodavstva u Hrvatskoj visoka te da je zbog brojnih navedenih razloga i dokazanih negativnih efekata na tržištu rada nužna reforma, ali i da proces fleksibilizacije neće biti jednostavan ni zbog obujma reformi, ni zbog otpora sindikata. Potrebno je, međutim, imati na umu pozitivne aspekte fleksibilizacije, koji dolaze do izražaja tek u dugom roku, no neosporno je da dugoročni ciljevi, usmjereni na ostvarenje prosperiteta svih građana Hrvatske trebaju biti prioritet i kreatora ekonomske politike, i svih ostalih interesnih strana koje utječu na iniciranje i ostvarivanje reformi.

LITERATURA

- Bađun, M., 2002.** *Kreiranje dvosektorskog sustava kao način fleksibilizacije tržišta rada*. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- DZS, 2002.** *Hrvatski statistički ljetopis*, razl. brojevi. Zagreb: Državni zavod za statistiku, 1996 – 2001.
- DZS, 2002.** *Mjesečno statističko izvješće*, brojevi [online]. Zagreb: Državni zavod za statistiku. Available from [<http://www.dzs.hr>]
- EC, 2001.** *Employment and labour market in Central European countries*. Bruxelles: European Commission
- HZZ, 2002.** Hrvatski zavod za zapošljavanje [online]. Available from [<http://www.hzz.hr>]
- Madžarević-Šujster, S. i Mikulić, D., 2002.** »Procjena neslužbenoga gospodarstva sustavom nacionalnih računa«. *Financijska teorija i praksa* 26 (1), 31-56.
- McDonnell, C. R. and Brue, S. L., 1994.** *Suvremena ekonomija rada*. Zagreb: MATE.
- OECD, 1999.** *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Ott, K., 2002.** »Neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj 1990-2000«. *Financijska teorija i praksa* 26 (1), 1-24.
- Riboud M., Sánchez-Páramo C. and C. Silva-Jauregui, 2002.** »Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern European Countries«, 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.
- Saint-Paul, G., 1996.** *Dual Labor Markets – A Macroeconomic Perspective*. Cambridge: The MIT Press.
- Zakon o radu.** NN 38/95, 54/95, 65/95, 17/01. Zagreb: Narodne novine.

Dodatak: Komparativni pokazatelji zaštite zaposlenja u Hrvatskoj

Tablica D1. Pokazatelji stupnja zaštite radnika pri redovitim otkazima

	Uobičajene procedure pri otkazu ^a (skala 0-3)	Odgoda početka otkaznog roka (u danima) ^b	Otkazni rok nakon			Otpremnina nakon			Definicija nepravednog otkaza ^c (skala 0-3)	Probni rad (razdoblje nemogućnosti podizanja tužbe – u mj.)	Kompenzacija za nepravedni otkaz nakon 20 g. rada (broj mj. plaća)	Mogućnost povratka na radno mjesto ^d (skala 0-3)
			9 mj. rada	4 god. rada	20 god. rada	9 mj. rada	4 god. rada	20 god. rada				
Hrvatska	2	7	0,5	2	6	0	2	10	2	6	18	2
Češka	2	7	2	2,5	2,5	1	1	1	2	3	8	2
Estonija	2	1	2	2	4	2	2	4	1,5	1	6	3
Mađarska	1	13	1	1,2	3	0	1	5	0	3	10	2
Poljska	2	13	1	3	3	0	0	0	0	1,8	3	2
Slovačka	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1	6	3
Slovenija	2	9	1	2	4	0	0,8	6,7	2	1,3	12	2
Austrija	2	9	1	1,2	2,5	0	2	9	1	1	15	1
Belgija	0,5	1,5	2	2,8	9	0	0	0	0	3,3	15	0
Francuska	1,8	12	1	2	2	0	0,4	2,7	1,5	1,6	15	0
Njemačka	2,5	17	1	1	7	0	0	0	2	6	24	1,5
Irska	1,5	4,5	0,3	0,5	2	0	0,2	2,2	0	12	24	1
Nizozemska	3	31	1	1	3	0	0	0	1,5	2	18	1
Švicarska	0,5	1	1	2	3	0	0	2	0	2	6	0
V. Britanija	1	2	0,2	0,9	2,8	0	0,5	2,4	0	24	8	0
Grčka	2	1	0,5	1,5	8	0,3	1	5,8	0,5	3	15,8	2
Italija	1,5	1	0,3	1,1	2,2	0,7	3,5	18	0	0,8	32,5	2
Portugal	2	21	2	2	2	3	4	20	2	2	20	2,5
Španjolska	2	1	1	1	1	0,5	2,6	12	2	2,5	22	0
Turska	2	1	1	2	2	0	4	20	0	2	26	0
Danska	0,5	1	1,8	3	4,3	0	0	1,5	0	1,5	12	1
Finska	1,8	11	1	2	6	0	0	0	1,5	4	12	0
Norveška	1,5	2	1	1	5	0	0	0	2,5	1	15	2
Švedska	2	15	1	3	6	0	0	0	2	6	32	1
SAD	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0,5
Kanada	0	1	0,5	0,5	0,5	0	0,2	1,3	0	3	..	1
Japan	1,5	3	1	1	0	0	1,5	4	2	..	26	2

^a 1 – poslodavac mora radniku dostaviti otkaz s obrazloženjem u pismenom obliku; 2 – poslodavac mora obavijestiti treću stranu (npr. radničko vijeće) o otkazu; 3 – poslodavac mora dobiti dopuštenje za otkaz od treće strane.

^b Metodologija uzima u obzir ove procedure i za njih potrebno vrijeme: 6 dana ako je prije otkaza potrebno upozorenje, 1 dan za usmeni otkaz ili izravnu dostavu otkaza radniku, 2 dana ako otkaz treba biti poslan poštom i 3 dana ako otkaz treba poslati kao preporučeno pismo.

^c 0 – kad je radnikova sposobnost ili poslovni višak dovoljan razlog za otkaz; 1 – kad dob ili staž mogu imati utjecaja na to koga otpustiti; 2 – kad se otkaz može dati tek nakon prekvalifikacije ili premještanja na drugo radno mjesto; 3 – kad radnikova sposobnost ne može biti razlog otkaza.

^d 1 – malo se kad radnici vraćaju na radno mjesto; 2 – prilično se često vraćaju na radno mjesto; 3 – uvijek se vraćaju na radno mjesto.

Izvori: OECD (1999) – podaci za zemlje OECD-a; Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002); Svjetska banka – za tranzicijske zemlje osim Hrvatske; Zakon o radu, 2001. (podaci za Hrvatsku).

Tablica D2. Regulativa vezana uz privremeno zapošljavanje

	Ugovori na određeno vrijeme			Agencije za privremeno zapošljavanje (TWA ^a)		
	Slučajevi u kojima se mogu primijeniti (osim uobičajenih objektivnih razloga ^b) (skala 0-3) ^c	Maksimalan broj uzastopnih ugovora	Maksimalno ukupno trajanje uzastopnih ugovora (u mjesecima)	Vrste poslova koje agencija može obavljati (skala 0-4) ^d	Postojanje ograničenja broja uzastopnih ugovora (da/ne)	Maksimalno ukupno trajanje uzastopnih ugovora (u mjesecima)
Hrvatska	1	n/o	36	–	–	–
Češka	2,5	n/o	n/o	4	ne	n/o
Estonija	1	n/o	60	4	ne	n/o
Mađarska	2,5	n/o	60	4	ne	n/o
Poljska	3	2	n/o	4	da	n/o
Slovačka	1	n/o	36	4	ne	n/o
Slovenija	2,5	n/o	36	4	ne	n/o
Austrija	2,5	1,5	n/o	3	da	n/o
Belgija	2	4	30	2	da	15
Francuska	1	2	18	2	da	18
Njemačka	2,5	4	24	3	da	12
Irska	3	n/o	n/o	4	ne	n/o
Nizozemska	3	3	n/o	3,5	da	42
Švicarska	3	1,5	n/o	4	ne	n/o
V. Britanija	3	n/o	n/o	4	ne	n/o
Grčka	0	2,5	n/o	0	–	–
Italija	1	2	15	1	da	n/o
Portugal	2	3	30	2	da	9
Španjolska	1	3	36	2	da	6
Turska	0	1,5	n/o	0	–	–
Danska	3	1,5	n/o	4	ne	n/o
Finska	1	1,5	n/o	4	ne	n/o
Norveška	1	1,5	n/o	3	da	24
Švedska	2,5	n/o	12	4	ne	12
SAD	3	n/o	n/o	4	ne	n/o
Kanada	3	n/o	n/o	4	ne	n/o
Japan	2,5	2,5	n/o	2	da	36

n/o – nema ograničenja.

^a Temporarv work agencies.

^b Uobičajeni objektivni razlozi za primjenu ugovora na određeno vrijeme jesu: sezonski poslovi, zamjena privremeno nenazočnog radnika, privremeno povećanje opsega poslova, posebni poslovni pothvati.

^c 0 – samo objektivni razlozi; 1 – slučajevi iznimne potrebe poslodavca ili zaposlenika; 2 – kada postoji iznimna potreba i kod poslodavca i kod zaposlenika; 4 – nema ograničenja.

^d 0 – nije dopušteno postojanje agencija; od 1 do 3 – ovisno o obujmu i vrsti ograničenja; 4 – nema ograničenja.

Izvori: OECD (1999) – podaci za zemlje OECD-a; Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002); Svjetska banka – za tranzicijske zemlje osim Hrvatske; Zakon o radu, 2001. (podaci za Hrvatsku).

Tablica D3. Regulatorna vezana za kolektivno otkazivanje^a

	Definicija kolektivnog otkaza (skala 0-4) ^b	Dodatne potrebne obavijesti (skala 0-2) ^c	Dodatna odgađanja početka otkaznog roka (u danima)	Ostali dodatni troškovi poslodavca (skala 0-2) ^d
HRVATSKA	4	1	90	1
Češka	4	2	83	0
Estonija	3	2	46	1
Mađarska	3	2	47	0
Poljska	3	1	32	2
Slovačka	2	2	60	1,5
Slovenija	4	2	45	1,5
Austrija	4	1	21	1
Belgija	3	2	44	1
Francuska	3	0	22	1
Njemačka	3	1	28	1
Irska	3	1	18	0
Nizozemska	2	1	30	1
Švicarska	3	2	29	1
V. Britanija	2	1,5	57	0
Grčka	4	1	19	1
Italija	4	1,5	44	1
Portugal	4	0,5	65	1
Španjolska	3	1	29	1
Turska	3	1	29	0
Danska	3	2	29	0
Finska	3	1	32	0
Norveška	3	1,5	28	0
Švedska	4	2	113	0
SAD	1	2	59	0
Kanada	1	2	111	0
Japan	2	1	0	0

^a Obuhvaća pokazatelje koji impliciraju razlike u procedurama i regulatorni kolektivnog otkaza s obzirom na regulatornu pojedinačnih otkaza.

^b 0 – nema posebne regulatorne vezane za kolektivne otkaze s obzirom na regularne otkaze; 1 – ako se kolektivni otkaz odnosi na >50 otkaza; 2 – ako se kolektivni otkaz odnosi na >20 otkaza; 3 – ako se kolektivni otkaz odnosi na >10 otkaza; 4 – ako se kolektivni otkaz odnosi na manje od 10 otkaza.

^c Odnosi se na dodatne obveze obavješćivanja radničkog vijeća, službe za zapošljavanje ili nekoga drugog mjerodavnog tijela o kolektivnom otkazu.

^d Odnosi se na obvezu davanja dodatne otpremnine u slučaju kolektivnog otkaza te na program zbrinjavanja i prekvalifikacije radnika. 0 – ništa od navedenoga nije obveza poslodavca; 1 – poslodavac mora izvršiti jednu od navedenih obveza; 2 – poslodavac mora izvršiti obje navedene obveze.

Izvori: OECD (1999) – podaci za zemlje OECD-a; Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002); Svjetska banka – za tranzicijske zemlje osim Hrvatske; Zakon o radu, 2001. (podaci za Hrvatsku).

Tablica D4. Agregirani pokazatelji zakonske zaštite zaposlenja^a

	Regulativa vezana za trajno zapošljavanje (skala 0-6)		Regulativa vezana za privremeno zapošljavanje (skala 0-6)		Regulativa vezana za kolektivne otkaz (skala 0-6)		Indeks zakonske zaštite zaposlenja EPL inde x ^b (skala 0-6)	
	Indeks ^c	Rang	Indeks ^d	Rang	Indeks ^e	Rang	Indeks	Rang
Hrvatska	2,8	19	3,9	25	4,3	23	3,5	24
Češka	2,8	19	0,5	5	4,3	23	2,1	9
Estonija	3,1	25	1,4	12	4,1	20	2,6	17
Mađarska	2,1	8	0,6	6	3,4	15	1,7	7
Poljska	2,2	10	1	10	3,9	18	2	8
Slovačka	2,6	14	1,4	12	4,4	25	2,4	15
Slovenija	2,9	24	0,6	6	4,9	27	2,3	12
Austrija	2,6	14	1,8	15	3,3	13	2,3	12
Belgija	1,5	5	2,8	19	4,1	20	2,5	16
Francuska	2,3	11	3,6	23	2,1	3	2,8	21
Njemačka	2,8	19	2,3	18	3,1	10	2,6	17
Irska	1,6	6	0,3	1	2,1	3	1,1	3
Nizozemska	3,1	25	1,2	11	2,8	7	2,2	11
Švicarska	1,2	4	0,9	8	3,9	18	1,5	5
V. Britanija	0,8	2	0,3	1	2,9	9	0,9	2
Grčka	2,4	12	4,8	26	3,3	13	3,5	24
Italija	2,8	19	3,8	24	4,1	20	3,4	23
Portugal	4,3	27	3	21	3,6	17	3,7	27
Španjolska	2,6	14	3,5	22	3,1	10	3,1	22
Turska	2,6	14	4,9	27	2,4	5	3,5	24
Danska	1,6	6	0,9	8	3,1	10	1,5	5
Finska	2,1	8	1,9	16	2,4	5	2,1	9
Norveška	2,4	12	2,8	19	2,8	7	2,6	17
Švedska	2,8	19	1,6	14	4,5	26	2,6	17
SAD	0,2	1	0,3	1	2	2	0,7	1
Kanada	0,9	3	0,3	1	3,4	15	1,1	3
Japan	2,7	18	2,1	17	1,5	1	2,3	12

^a Svi indeksi poprimaju vrijednost između 0-6 (veća vrijednost indeksa označava veću rigidnost zakonodavstva).

^b Employment Protection Legislation Index – ponderirani prosjek indikatora koji se odnose na trajno zapošljavanje, privremeno zapošljavanje i kolektivne ugovore.

^c Izračunava se tako da se indikatori iz tablice D1. pridružuju vrijednostima od 0 – 6 i zatim ponderiraju prema metodologiji OECD-a za izračunavanje EPL indeksa.

^d Izračunava se tako da se indikatori iz tablice D2. pridružuju vrijednostima od 0 – 6 i zatim ponderiraju prema metodologiji OECD-a za izračunavanje EPL indeksa.

^e Izračunava se tako da se indikatori iz tablice D3. pridružuju vrijednostima od 0 – 6 i zatim ponderiraju prema metodologiji OECD-a za izračunavanje EPL indeksa.

Izvori: OECD (1999) – podaci za zemlje OECD-a; Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002); Svjetska banka – za tranzicijske zemlje osim Hrvatske; Zakon o radu, 2001. (podaci za Hrvatsku). Changing Perspectives and Policy Options«, Svjetska banka, Washington (za tranzicijske zemlje osim Hrvatske); Zakon o radu, 2001. (podaci za Hrvatsku).

I v a B i o n d i ć et al.: Employment Protection Legislation Index in Croatia and International Comparison

Summary

The purpose of this paper is to analyse the present situation of labour market institutions in Croatia, as well as to investigate the impact of labour market adjustment on economic performance. The first part of the paper presents the dynamics of the main macroeconomic indicators in Croatia and in some other transition economies. The second part is focused on quantifying the rigidity of employment protection legislation in Croatia and on a comparison of Croatian indicators with those of 26 other countries. The last part aims at showing the impact of labour market legislation rigidity on the dynamics of employment, unemployment, labour force participation and on size of the informal economy.

Key words: transition, labour market, unemployment, employment protection legislation index, Croatia