

Nataša Novaković*

Novi hrvatski Zakon o radu – analiza inicijative Vlade i pregovora socijalnih partnera

Sadržaj

1. Uvod
2. Tržište rada u Hrvatskoj
3. Inicijativa predlagatelja - cilj donošenja novog Zakona o radu
4. Glavna polazišta socijalnih partnera i tijek pregovora
 - 4.1. Stav Hrvatske udruge poslodavaca
 - 4.2. Stav sindikalnih središnjica
5. Glavni problemi u zakonskoj regulativi
 - 5.1. Fleksibilni oblici zapošljavanja
 - 5.1.1. Ugovor o radu na određeno vrijeme
 - 5.1.2. Ugovor o radu na nepuno radno vrijeme
 - 5.1.3. Ugovor o ustupanju radnika putem agencija za povremeno zapošljavanje
 - 5.1.4. Novi oblici zapošljavanja?
 - 5.2. Organizacija radnog vremena
 - 5.2.1. Raspored radnog vremena
 - 5.2.2. Prekovremeni rad
 - 5.3. Prestanak ugovora o radu
 - 5.3.1. Prestanak pravne osobe kao razlog za otkaz
 - 5.3.2. Poslovno uvjetovani otkaz
 - 5.3.3. Tijek otkaznog roka
 - 5.3.4. Otpremnine
 - 5.3.5. Kolektivno zbrinjavanje viška radnika
 - 5.3.6. Apsolutno zaštićene kategorije radnika
6. Zaključak

* Autorica je diplomirana pravica i pravna savjetnica glavnog direktora Hrvatske udruge poslodavaca. U ovoj analizi iznosi svoje osobne stavove.

1. Uvod

U Republici Hrvatskoj jedna od trenutno najaktualnijih tema svakako je novi Zakon o radu. Iako su pregovori oko zakona trajali gotovo godinu dana, rezultat je na kraju razočaravajući. S jedne strane predviđene reforme ocjenjujem kao nedostatne, dok s druge strane sindikalne središnjice i ovakve izmjene doživljavaju kao napad na prava radnika i prijete općim štrajkom. Zakon se trenutno nalazi u saborskoj proceduri, međutim još uvijek traje i lobiranje sindikalnih središnjica da se od izmjena koje unose fleksibilnost odustane, pa je upitno kako će cijeli ovaj dugotrajan postupak završiti.

Europska unija (dalje u tekstu: EU) razvila je koncepciju fleksigurnosti kao odgovor na nezaposlenost i globalnu nekonkurentnost, kao pristup koji može pomoći pri oblikovanju nacionalnih gospodarskih politika. Za fleksigurnost je bitno da su radni odnosi jasno i stabilno uređeni, da je razvijeno cijeloživotno učenje, te da postoje aktivne mjere politike zapošljavanja i socijalna sigurnost pri traženju novog zaposlenja.

Iako je Hrvatska kao članica EU svoje zakonodavstvo prilagodila pravnoj stečevini EU, hrvatske politike i regulative zapošljavanja i radnih odnosa samo su formalno, ali ne i stvarno usklađene s politikama i regulativama EU. Vrijeme pregovora i priprema za pristupanje u EU nije iskorišteno na prikladan način, odnosno zbog nedostatnog poznavanja i razumijevanja različitih metoda djelovanja EU u području radnih odnosa (uredbi, direktiva, europskog socijalnog dijaloga i otvorenih metoda koordinacije) hrvatska regulativa radnih odnosa i dalje je rigidna i ograničava gospodarski razvoj, a time i onemogućava rješavanje problema nezaposlenosti.

Ovakvog stanja svjesna je i Vlada RH, te je nakon jednogodišnjih pregovora sa socijalnim partnerima u proceduru uputila novi Zakon o radu (dalje u tekstu: ZOR), koji unatoč velikim ambicijama ne predviđa veće reformske zahvate.

U radu analiziram pregled najavljenih izmjena, stavove socijalnih partnera te iznosim osobni osvrt na probleme u Zakonu o radu.

2. Tržište rada u Republici Hrvatskoj

Tržište rada u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH) iznimno je segmentirano i neučinkovito. Postoje velike razlike, a neke od glavnih su: velika razlika između javnog i privatnog sektora, visoka stopa nezaposlenosti, niska stopa aktivnosti, dugo trajanje nezaposlenosti te veliki udio nezaposlenosti mladih.

Iako se niti zakonodavac niti sindikati neće složiti s tvrdnjom da je Zakon o radu rigidan, apsolutno sve nezavisne strane agencije to tvrde.

Prema OECD-ovoj metodologiji za mjerenje strogoće regulative o zaštiti zaposlenja, te indeksa rigidnosti zapošljavanja Svjetske banke (*Doing Business*) Hrvatska pripada skupini zemalja s prilično visokim rigidnostima na tržištu rada.

*Doing Business Report 2010*¹ pokazuje kako Hrvatska, prema pokazatelju rigidnosti zapošljavanja, pripada skupini perifernih zemalja s rigidnim tržištem rada. Indeks rigidnosti zapošljavanja za Hrvatsku iznosi 50, Grčku 50, Španjolsku 49, Portugal 43, a primjerice Češku 11 (viši indeks u ovom slučaju znači veću rigidnost zapošljavanja). Prema ovom pokazatelju Hrvatska je rangirana na 163. mjesto od 183 zemlje uključene u Izvještaj. U usporedbi s ostalih devet pokazatelja prema kojima se Hrvatska rangira, to je njezin najniži rang (najbliže je 144 mjesto prema pokazatelju lakoće dobivanja građevinske dozvole).

S obzirom da se zadnjih posljednjih godina hrvatsko zakonodavstvo većinom mijenjalo radi usklađivanja s pravnom stečevinom EU, postavlja se pitanje da li je naš sadašnji Zakon o radu neučinkovit zbog usklađenja ili je pravna stečevina EU prerestriktivno implementirana u naš nacionalni sustav? Znajući iz prakse da postoje puno fleksibilnija radna zakonodavstva u drugim EU zemljama očito se možemo prikloniti potonjem odgovoru.

Naime, kao što je poznato direktive postavljaju najniže standarde za određena, važna pitanja, ali uređenje najvažnijih pitanja u nadležnosti je nacionalnih zakonodavaca, što znači da smo si veliki dio zakonodavstva skrojili sami.

Neosporno je da se uvjeti u gospodarstvu konstantno mijenjaju, te da nam se rasprava o radnom zakonodavstvu nameće kao trajan zadatak. Međutim, posljednja reforma ZOR-a koja je donekle flexibilizirala radne odnose, provedena je 2003. godine kada su npr. skraćeni otkazni rokovi i smanjene otpremnine.

Izmjene ZOR-a koje su uslijedile 2009. godine², male izmjene iz 2011.³ i dogovorene izmjene iz ožujka 2013.⁴ godine imale su za cilj samo usklađivanje sa direktivama EU, te nije došlo do daljnje fleksibilizacije radnih odnosa, iako je došlo i do nekih poboljšanja. Ne smijemo zaboraviti i da se dio ZOR-a mijenjao kroz donošenje novog Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, koji je također ponovo u proceduri.

Uloga zakonodavca trebala bi biti da u svakom trenutku provjerava postoje li još razlozi za regulaciju kakva postoji u zakonodavstvu i jesu li ciljevi koje želimo postići još ostvarivi regulacijom, uz prihvatljive troškove za uključene subjekte. Osim toga, svakako bi bilo potrebno prilikom donošenja nove regulative sačiniti procjenu učinaka propisa na sve relevantne segmente na koje se odnosi.

Tijekom godina institucionalni položaj radnika se mijenjao te je od statusnog prešao u slobodni, promjenjivi ugovorni odnos. Stoga se i pravna regulativa mora prilagoditi potrebama gospodarske stvarnosti za koje je svojom rigidnošću postala ograničavajuća, te kao takva šteti i poslodavcima i radnicima, a ponajviše nezaposlenima koji zbog takve regulative teško dolaze do zaposlenja.

¹ *Doing business 2010, Reforming through Difficult times*, Washington DC 2009, s. 117. <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB10-FullReport.pdf>.

² Zakon o radu, NN 149/09.

³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, NN 61/11.

⁴ Zakon o izmjenama dopunama Zakona o radu, NN 73/13.

Prevelika zaštitna regulativa predstavlja poticaj za izbjegavanje zaštićenih oblika radnih odnosa, te je i to jedan od razloga zbog kojih poslodavci, pogotovo prilikom prvog zapošljavanja nekog radnika, preferiraju ugovore na određeno vrijeme. Takva evazija vjerojatno neće imati bitan utjecaj na opću razinu zaposlenosti ili nezaposlenosti, ali će produbljivati segmentaciju tržišta rada na zaštićene i marginalne radnike, čineći sve težim prelazak iz jedne grupe u drugu.

U uvjetima kada deregulacija otvara fleksibilnije mogućnosti uspostavljanja radnih odnosa, standardni ugovor o radu na neodređeno vrijeme zadržava svoje mjesto kao krajnji cilj i za radnika i za poslodavca. Fleksibilizacija radnih odnosa ne poništava "normalni" radni odnos, već samo otvara veći broj putova do njega - upravo to bi trebao biti jedan od glavnih doprinosa fleksibilizacije - olakšavanje ulaska ili povratka nezaposlenih u svijet rada. Za razliku od nezaposlene osobe, radnik na određeno vrijeme ipak održava kontakt sa svijetom rada, stječe iskustvo i znanja i stječe priliku dokazivanja svojih sposobnosti.

3. Inicijativa predlagatelja – cilj donošenja novog Zakona o radu

Iako je dolaskom na vlast krajem 2011. godine Vlada RH obećavala da se Zakon o radu neće mijenjati, zbog negativnih utjecaja gospodarske i financijske krize na zaposlenost i trendove kretanja na tržištu rada (smanjenje zaposlenosti te povećanje nezaposlenosti), ipak se odlučila na provođenje reformi. Sama reforma odvijala se i zapravo se još odvija u dvije etape: prva etapa u kojoj je postignut konsenzus poslodavaca i sindikata oko nekih manje značajnih izmjena, pa su na temelju pregovora donesene izmjene ZOR-a, te druga faza koja još traje i u kojoj se radi o većim izmjenama koje diraju i neka interesna pitanja zainteresiranih strana.

Fleksibilnost tržišta rada određena je širokim spektrom različitih elemenata, a radno zakonodavstvo samo je jedna, ali svakako najvažnija kockica u mozaiku koji uključuje mnogo drugih elemenata, zbog čega promjene ZOR-a, osobito promjene zakonske zaštite zaposlenja uvelike utječu na cjelokupno okruženje. Zakonska zaštita zaposlenja odnosi se na regulativu koja ograničava slobodu poslodavca u prilagođavanju razine zaposlenosti prema potrebama, a što su zakonska ograničenja veća, trenutno zaposleni su zaštićeniji, ali su i troškovi novog zapošljavanja indirektno veći. To naravno izravno utječe na smanjenje potražnje za radom, osobito one grupe osoba koje tek ulaze u svijet rada, odnosno mlađe radne snage. To dokazuju i podaci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje prema kojima je nezaposlenost mladih u dobi od 15 do 24 godine u 2012. godini dosegla 36,1% te oni čine više od trećine ukupno nezaposlenih osoba u Republici Hrvatskoj. Upravo na to upozorila je i Svjetska banka u svom izvješću iz 2011. godine⁵.

Uzimajući u obzir gore navedeno, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava istaklo je na početku pregovora kao ciljeve izmjena zakona o radu sljedeće⁶:

- izmjene odredbi o organizaciji radnog vremena na način da se potakne interna fleksibilnost organizacije rada kod poslodavca, zadrže radna mjesta i smanje troškovi poslovanja poslodavca kroz omogućavanje organizacije radnog vremena kojom će

⁵ Croatia policy notes; *Employment Protection Legislation and Labor Market Outcomes: Theory, Evidence and Lessons for Croatia*, World Bank, Washington 2011, ss. 8-14.

⁶ Nacrt prijedloga iskaza Zakona o radu: <http://rasprava.mrms.hr/bill/nacrt-prijedloga-iskaz-zakon-o-radu/1/>.

poslodavac biti u mogućnosti odgovoriti na kratkoročne fluktuacije u poslovnim procesima,

- izmjene sustava otpremnina, te omogućavanje svim radnicima prava na isplatu otpremnina, pa tako i onim radnicima koji su zaposleni na određeno vrijeme (na taj način bi se smanjio broj ugovora na određeno vrijeme),
- omogućavanje umanjenja plaće radnicima zaposlenim u agencijama za privremeno zapošljavanje u periodima kada nisu ustupljeni korisnicima te produženje vremena mogućeg neprekinutog ustupanja korisniku (u svrhu zapošljavanja agencijskih radnika i na neodređeno vrijeme),
- izmjenu instituta nepunog radnog vremena, na način da se na isplatu svih materijalnih prava radnika dosljedno primjenjuje načelo *pro rata temporis*,
- izmjenu instituta stalnih sezonskih poslova i omogućavanje potpore za produženo mirovinsko osiguranje, te poticanje ugovaranja stalnih sezonskih poslova,
- izmjenu organizacije rada na izdvojenom mjestu rada, osobito glede zahtjeva zaštite na radu i evidencije o radnom vremenu potaknuti i taj oblik fleksibilnijeg upravljanja ljudskim potencijalima,
- smanjenje indeksa zakonske zaštite zaposlenja i, time, poticanje novog zapošljavanja, osobito mladih i to izmjenom instituta otpremnina, sudskog raskida radnog odnosa i dugotrajnih sudskih postupaka o zamijeni suglasnosti koju na otkazivanje daje radničko vijeće,
- izmjenu sustava otpremnina na način da poslodavci uplaćuju manju stopu doprinosa u fondove otpremnina za sve svoje zaposlene radnike, a isti bi se kapitalizirao na računima radnika i u slučajevima promjena poslodavaca,
- utvrđivanje najvišeg iznosa naknade štete u slučaju sudskog raskida ugovora o radu i to na istoj razini na kojoj je zakonom utvrđena najviša otpremnina, u visini 6 prosječnih plaća,
- rasterećenje radnih sudova i umanjenje troškova dugotrajnih sudskih postupaka nadomještanja suglasnosti radničkog vijeća na otkaz ugovora o radu velikog broja posebno zaštićenih radnika, propisivanjem obveznog arbitražnog postupka,
- izmjena apsolutne zaštite otkazivanja ugovora o radu radnicima koji koriste roditeljna i roditeljska prava, odnosno propisati relativnu zaštitu i omogućiti prestanak radnog odnosa tim osobama u slučaju smrti poslodavca fizičke osobe, prestanka obrta po sili zakona, brisanja trgovca pojedinca iz registra i u postupku likvidacije poslodavca. Izvanredni otkaz ugovora o radu zbog osobito teške povrede obveze iz radnog odnosa potrebno je također omogućiti, jer to sada nije moguće čak ni u slučajevima kada je radnik u svezi s radom počinio i kazneno djelo,
- onemogućavanje mijenjanja visine plaće jednostranim aktom na način da se to pitanje više ne može uređivati pravilnicima o radu, već dvostranom ugovornom voljom, odnosno ugovorom o radu ili kolektivnim ugovorom, pri čemu je potrebno urediti i

posebnu vrstu otkaza ugovora o radu za slučaj da poslodavac ne može isplaćivati ugovorenu plaću, a radnik ne pristane na izmjenu ugovora,

- definiranje interesnih i pravnih kolektivnih radnih sporova i omogućavanje svim sindikatima pokretanja štrajka zbog neisplate plaće odmah po proteku dana dospjeća njene isplate,
- definiranje stranke kolektivnog ugovora u skladu sa Zakonom o reprezentativnosti i rješavanje pravnog statusa, te prava i obveza pristupnika kolektivnom ugovoru,
- brisanje iz Zakona o radu odredbe kojima su regulirana prava posebnim propisima, kao primjerice Zakonom o roditeljnim i roditeljskim potporama,
- izdvajanje dijela o europskim radničkim vijećima u poseban propis, dio o prekograničnom spajanju i pripajanju propisati Zakonom o trgovačkim društvima, a dio o suodlučivanju radnika u Europskoj zadrugi urediti Zakonom o uvođenju europske zadruge,
- izmjenu strukture Zakona u dva osnovna dijela koji uređuju individualne i kolektivne radne odnose te unutar svakog od njih kronološki logičnije pratiti institute od zasnivanja radnog odnosa, preko propisanih prava obveza, do prestanka radnog odnosa, olakšati kako primjenu samog propisa tako i njegov inspekcijski nadzor.

U tijeku pregovora koji su trajali gotovo devet mjeseci odustalo se od nekih ciljeva, a pri tome posebno treba naglasiti reformu sustava otpremnina i onemogućavanje reguliranja plaće pravilnikom o radu kao jednostranim aktom.

Prema mišljenju Ministarstva, regulativni okvir otpremnina nije u potpunosti primjeren s aspekta pravednosti i jednakog postupanja jer će radnik zaposlen na neodređeno vrijeme u slučaju otkaza ostvariti otpremninu nakon dvije godine neprekidnog rada, a radnik zaposlen na određeno vrijeme, koje može trajati i mnogo duže od dvije godine ne ostvaruje pravo na otpremninu ako mu ugovor prestaje istekom roka na koji je sklopljen. Ministarstvo je zatražilo po pitanju otpremnina i analizu Svjetske banke.⁷

Cilj zakonodavca bio je izmjenom sustava otpremnina omogućiti svim radnicima, dakle i radnicima koji rade na određeno vrijeme, ostvarivanje prava na isplatu otpremnina, a pri tome bi se vodili reformama koje je prije deset godina provela Austrija - uveo bi se poseban fond za otpremnine u kojem bi radnici dobili poseban račun na koji bi poslodavci mjesečno uplaćivali određeni iznos, a novac bi im bio isplaćen u slučaju otkaza⁸.

⁷ S. Drezgić/V. Gotovac/U. Schuh, *Analiza sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj: sadašnje uređenje i promišljanje izmjena*, Svjetska banka, Zagreb 2013, ss. 57-61. <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2013/09/analiza-sustava-otpremnina.pdf>.

⁸ Temeljne postavke austrijskog modela su:

- stalne uplate doprinosa poslodavaca u Fondove za otpremnine - doprinose ubiru područni uredi zavoda za zdravstveno osiguranje (određena stopa doprinosa u Austriji je 1,5387 %)
- visina otpremnine ovisi o visini doprinosa tijekom cijelog radnog vijeka i visini ostvarenih kamata
- visina otpremnine više ne ovisi o broju radnih odnosa i načinu na koji je radni odnos raskinut

otpremnina se ne isplaćuje u slučaju da radnik sam da otkaz, da je radnik sam skrivio otkaz i ako je radnik utemeljeno dobio izvanredni otkaz, ali u tim slučajevima, kada radnik nema pravo na isplatu otpremnine, cjelokupni uplaćeni doprinosi za otpremninu dalje se ulažu preko Fonda za otpremnine starog poslodavca, sve dok njegov

Ministar rada i mirovinskog sustava smatrao je da je ovo rješenje dobro i za poslodavce i za radnike. Poslodavcu radnik neće biti „teret“ kad se nađe u problemu i kada mora otpustiti radnike jer će mjesečno uplaćivati iznos u fond otpremnina i prilikom odlaska radnika neće imati dodatnih troškova. S druge strane, svi radnici bi imali pravo na otpremnine i s tim novcem bi mogli slobodno raspolagati.

Iako su sindikati dugo godina baš ovaj sustav otpremnina zagovarali u pregovorima oko ZOR-a, na kraju im se sustav nije činio prihvatljivim jer bi se iznos otpremnina smanjio. S druge strane poslodavcima je bilo neprihvatljivo uvođenje još jednog doprinosa i dodatno povećanje troškova rada koji su u Hrvatskoj ionako iznimno visoki (razgovaralo se o 1 – 1,5 % doprinosa na bruto plaću). Osim toga u prijelaznom periodu poslodavci bi bili dvostruko opterećeni – izdvajanjem za fond otpremnina i rashodima za sadašnje otpremnine. S obzirom da nije bilo podrške socijalnih partnera, Ministarstvo je odustalo od reforme sustava otpremnina.

Drugi cilj od kojeg je Ministarstvo odustalo je onemogućavanje mijenjanja visine plaća jednostranim aktom. Naime, Ministarstvo je predložilo da se plaća više neće uređivati pravilnicima o radu, već dvostranom ugovornom voljom, odnosno ugovorom o radu ili kolektivnim ugovorom. To je izmjena koju su sindikati također tražili međutim Ministarstvo je smatralo da, ukoliko se onemogući uređivanje plaće pravilnikom o radu, treba uvesti posebnu vrstu otkaza ugovora o radu za slučaj da poslodavac ne može isplaćivati ugovorenu plaću, a radnik ne pristane na izmjenu ugovora. Kako sindikatima to nije bilo prihvatljivo, Ministarstvo je odustalo i od tih izmjena.

4. Glavna polazišta socijalnih partnera i tijek pregovora

U pregovorima oko novog Zakona o radu sudjelovala je od strane poslodavaca Hrvatska udruga poslodavaca (HUP), kao jedina reprezentativna udruga od strane poslodavaca te četiri reprezentativne sindikalne središnjice: Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH), Nezavisni hrvatski sindikati (NHS), Matica hrvatskih sindikata (MHS) i Hrvatska udruga radničkih sindikata (HURS).

4.1. Stavovi Hrvatske udruge poslodavaca

Hrvatska udruga poslodavaca podržavala je promjene radnog zakonodavstva u cilju fleksibilizacije radnih odnosa. Isticali su da je rješenje problema nezaposlenosti i niske zaposlenosti moguće samo u uvjetima gospodarskog rasta, a pretpostavka gospodarskog rasta je povećanje konkurentnosti hrvatskih roba i usluga. Na razinu konkurentnosti utječu, među ostalim, ukupni troškovi radne snage i sposobnost tržišta rada da brzo odgovara na promijenjene zahtjeve. Rigidnost pravnog uređenja tržišta rada jedan je od čimbenika nekonkurentnosti hrvatskih proizvoda i usluga koji odvraća investitore od ulaganja u Hrvatsku. Polazeći od koncepcija Europske unije o socijalno-tržišnom gospodarstvu i fleksigurnosti HUP se zalagao da se u predstojećim promjenama otklone sve one prepreke koje zahtjevnošću i dugotrajnošću postupaka poslodavcima nameću visoke troškove i tako ih onemogućavaju u novom

sljedeći radni odnos ne prestane na način kojim ostvaruje pravo na otpremninu (otkazom od strane poslodavca, sporazumnim raskidom itd). u trenutku kada mu radni odnos prestane na jedan od navedenih načina radnik ostvaruje pravo na isplatu svih doprinosa na koje polaže pravo u Fondu za otpremnine.

zapošljavanju. Pravno uređenje radnih odnosa trebalo bi postati jednostavnije i preglednije, a posebno bi se trebalo voditi računa o potrebi poticanja malog i srednjeg poduzetništva koje treba omogućiti porast zaposlenosti u relativni kratkom roku.

Kao glavne izmjene poslodavci su tražili:

- uklanjanje brojnih ograničenja i zabrana koje onemogućavaju razvoj zapošljavanja putem agencija za privremeno zapošljavanje,
- pojednostavljenje rada na izdvojenom mjestu rada (rad od kuće),
- pojednostavljenje odredaba o radnom vremenu u skladu s Direktivom o radnom vremenu (fleksibilizacija),
- brisanje odredbe o ubrajanju stanke u radno vrijeme,
- relativiziranje zabrane otkaza trudnicama i drugim osobama koje koriste određena prava u svezi trudnoćom i rođenjem djeteta,
- pojednostavljenje poslovno uvjetovanog otkaza te omogućavanje otkazivanja zbog promijenjenih okolnosti,
- oslobođenje poslodavaca koji zapošljavaju do 10 radnika od primjene zakonskih odredbi o davanju redovitog otkaza,
- brisanje odredbi o zastoju tijekom otkaznog roka jer postojeće odredbe omogućavaju brojne zloupotrebe,
- brisanje zakonskih odredbi o otpremninama i prepuštanje uređenja tog pitanja kolektivnim ugovorima, alternativno povećanje praga za stjecanje prava na otpremninu te smanjenje iznosa otpremnine,
- redefiniranje kruga osoba kojima se može otkazati ugovor o radu samo uz prethodnu suglasnost radničkog vijeća,
- relativiziranje zaštite na način da se posebno zaštićenim kategorijama osoba ugovor o radu ne smije otkazati zbog njihovog svojstva člana radničkog vijeća ili aktivnosti poduzete u tom svojstvu, odnosno drugog odgovarajućeg svojstva ili aktivnosti,
- pojednostavljenje odredbi o isključenju s rada,
- smanjenje prekršajnih odredbi te visina zapriječenih kazni.

4.2. Stavovi sindikalnih središnjica

Sindikalne središnjice na početku pregovora isticale su da je ZOR usklađen s direktivama EU te da nema potrebe da se on mijenja⁹. Iako su pregovori dugo trajali, pitanje radnog vremena i otpuštanja, ostavljeno je za kraj jer su sindikalne središnjice odbijale razgovor o tim pitanjima.

⁹ Primjedbe NHS-a na Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa za prijedlog Zakona o radu, <http://www.nhs.hr/aktivnosti/zor/>.

Isticali su da je temeljni razlog izmjena Zakona o radu snižavanje tzv. indeksa zakonske zaštite zaposlenja zbog zadovoljavanja MMF-a, rejting agencija, Europske komisije i Svjetske banke.

Sindikati su bili oštro protiv olakšanja rada putem agencija za privremeno zapošljavanje, isto tako protiv fleksibilizacije radnog vremena te bilo kakvog zadiranja u postupak otkazivanja radnog odnosa. S druge strane prihvatili su ideju Ministarstva da se omogući štrajk odmah po dospjelosti plaće ukoliko nije isplaćena, te su tražili i uređenje općega štrajka u ZOR-u, jer naime takva vrsta sindikalne akcije u RH nije uređena. Također su podržali i inicijativu Ministarstva da se rok zastare prva iz radnih odnosa produži se s tri na pet godina.

Svakako najspornije pitanje za sindikate bilo je pitanje fleksibilizacije radnog vremena¹⁰, zbog kojih odredba su i istupili iz pregovora. Prema prijedlogu koji je Vlada RH uputila u proceduru, zakonom bi se utvrđivalo referentno razdoblje od 4 uzastopna mjeseca u kojima se rad mora svesti na najduže prosječno 48 sati, uključujući i prekovremeni rad, pri čemu bi se otvorila mogućnost produljenja referentnog razdoblja na 6 mjeseci kroz kolektivne ugovore.

Sindikalne središnjice protivile su se odredbama kojima se najduže trajanje radnog vremena sukladno odluci poslodavca određuje u trajanju do 56 sati tjedno. Smatrali su da ovakvo rješenje predstavlja stavljanje prevelikih ovlasti u ruke poslodavcu, bez kontrole sindikata, pri čemu se ne bi vodilo računa o prekomjernom iscrpljivanju radnika te nemogućnosti usklađenja poslovnog i obiteljskog života i to naročito za žene.

Prijedlog sindikata bio je da se kroz kolektivne ugovore omogućuje organizacija radnog vremena kojom bi se radniku odredio rad dulji od 48 sati tjedno. Upravo zbog toga pitanja na kraju je došlo i do prekida socijalnog dijaloga. Prijedlog Zakona je 23.1.2014. godine usvojen na 138. sjednici Vlade RH i upućen u saborsku proceduru, kroz predviđena dva čitanja.

5. Glavni problemi u zakonskoj regulativi

5.1. *Fleksibilni oblici zapošljavanja*

5.1.1. Ugovor o radu na određeno vrijeme

Činjenica je da su poslodavci kod otkazivanja ugovora na određeno vrijeme oslobođeni zakonskih obveza koje ih terete u slučaju otkaza ugovora o radu sklopljenog na neodređeno vrijeme (otkazni rok i otpremnina).

Posljedica toga je da ugovor o radu na određeno vrijeme za poslodavce predstavlja instrument sniženja troškova rada koji uvodi mogućnost poslodavca da intenzivira produktivnost, umanjuje pritisak racionalizacije i podrži porast zaposlenosti koji u konačnici vodi k većem broju zaposlenih u gospodarstvu kao cjelini.

Direktiva 1999/70/EZ o radu na određeno vrijeme¹¹ promiče politiku povećanja zaposlenosti, a rad na određeno vrijeme smatra oblikom fleksibilnog zapošljavanja koji može biti u interesu obje strane radnog odnosa. Pri tome je izuzetno važno da se njezina primjena ne smije

¹⁰ Zakon o radu – sindikalne primjedbe, http://sssh.hr/upload_data/ckeditor/Sindikati%20ZOR%20o%-C4%8Ditovanje%2031012014_zastupnici.pdf.

¹¹ Direktiva Vijeća 1999/70/EZ o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:31999L0070:HR:PDF>.

negativno odraziti na poslovanje malih i srednjih poslodavaca – drugim riječima oni bi trebali imati „povlašten“ položaj te drugačija pravila prilikom zapošljavanja radnika na određeno vrijeme. Malim i srednjim poduzetnicima ne smiju se stavljati administrativne, financijske ili pravne prepreke koje bi otežavale njihov razvoj. U hrvatskom zakonodavstvu nikakvog posebnog tretmana malih i srednjih poslodavaca nema, što je žalosno ako uzmemo u obzir da više od 95 % hrvatskog gospodarstva čine upravo mali i srednji poduzetnici.

Radi sprečavanja zloupotrebe sukcesivnog zapošljavanja na određeno vrijeme nacionalni zakonodavac morao bi primijeniti jednu ili više od sljedećih mjera:

- objektivni razlog koji zadovoljava obnavljanje ugovora, odnosno radnog odnosa na određeno vrijeme;
- maksimalno trajanje sukcesivnog rada na određeno vrijeme;
- mogući broj obnovljenih ugovora, odnosno radnog odnosa na određeno vrijeme.

U hrvatskom zakonodavstvu postoje dva ograničenja, a to su objektivni razlog i maksimalno trajanje sukcesivnog rada na određeno vrijeme.

Valja napomenuti da je ugovor na određeno vrijeme doživio promjene Izmjenama i dopunama Zakon o radu s početka 2013. godine.¹²

Ovom izmjenom omogućilo se poslodavcima zapošljavanje radnika na određeno vrijeme u trajanju dužem od tri godine, a istovremeno je takvom radniku dodatno ojačana sigurnost, jer se u tom razdoblju neće zaključivati novi uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme kraćeg trajanja.

Ono što je svakako dobro je da poslodavac sada može zaposliti radnika za kojeg zna da će mu zbog određenog posla, potpisanog projekta, trebati samo određeno vrijeme. Naravno, mora se raditi o prvom ugovoru na određeno vrijeme kojeg su sklopili radnik i poslodavac i mora biti striktno vremenski ograničen rokom, izvršenjem, događajem. Najčešće će takve ugovore koristiti poslodavci koji rade temeljem projekata i natječaja, te točno mogu procijeniti koliko dugo im treba određeni povećani broj radnika.¹³

Što se tiče uzastopnih ugovora o radu, oni ukupno ne mogu trajati duže od tri godine. Pri tome, kako bi se izbjegla dvojba, da li to znači da nakon prvog ugovora na određeno koji je trajao pet godina, može idući uzastopni trajati još tri godine, dodan je stavak 2. kojim je striktno propisano da ako je prvi ugovor o radu sklopljen u trajanju dužem od tri godine, poslodavac s istim radnikom ne može sklopiti sljedeći uzastopni ugovor o radu na određeno vrijeme. Naime, čim se ostvare „uzastopni“ ugovori o radu to znači da osim drugog mora postojati i onaj prethodni, i njihovo se trajanje zbraja.

Dakle potrebno je razlikovati dvije situacije:

¹² V. čl. 10 Zakona o radu, NN 73/13.

¹³ Npr. poslodavac koji je dobio neki veliki projekt može imati potrebu idućih 7 godina za 50 dodatnih radnika, koji bi mu bili ogroman teret da su zaposleni na neodređeno vrijeme – ne samo zbog otpremnina, već i zbog cijelog postupka otkazivanja ugovora o radu, zbrinjavanja viška radnika te drugih odredbi koje se primjenjuju prilikom otkazivanja ugovora na neodređeno vrijeme

1. Prva situacija, kad postoji jedan i jedini ugovor o radu na određeno vrijeme koji u zakonski određenim situacijama nema vremensko ograničenje, pa se može sklopiti na nedefiniran broj godina sukladno potrebama poslodavca,
2. Druga situacija, kada postoji više od jednog ugovora o radu na određeno vrijeme i tada njihovo ukupno trajanje ne smije biti duže od 3 godine.

Na ovaj način omogućilo se poslodavcima zapošljavanje na određeno vrijeme na duže razdoblje temeljem jednog ugovora, a ograničeni su vremenski, kao i do sada, sukcesivni ugovori o radu na određeno vrijeme.

Novina iz 2013. godine je i stavak u kojem je definirano da se i svaki aneks ugovora kojim se produžuje radni odnos smatra uzastopnim ugovorom, pa je sad nedvojbeno da je svaka izmjena koja utječe na produljenje ugovorenog trajanja toga ugovora, zapravo novi uzastopni ugovor o radu na određeno vrijeme. Ova odredba stavljena je zbog straha sindikata da bi se u sudskom procesu sud ograničio na razmatranje broja ugovora o radu, a ne na stvarne izmjene i produljenja radnog odnosa.

Ono što ovdje ostaje kao problem definitivno su mali i srednji poduzetnici, kojima ni na koji način nije olakšano zapošljavanje na određeno vrijeme.

5.1.2. Ugovor o radu na nepuno radno vrijeme

Kada govorimo o radu s nepunim radnim vremenom govorimo zapravo o radu koji može biti na neodređeno ili određeno vrijeme, pri čemu je radno vrijeme kraće od 40 sati tjedno.

Izmjenama Zakona o doprinosima¹⁴ koje su stupile na snagu u siječnju 2009. rad radnika na nepuno radno vrijeme postao je za poslodavce znatno jeftiniji i poželjniji jer poslodavac radniku s kojim ima sklopljen ugovor o radu u nepunom radnom vremenu, doprinose obračunava za ugovorenu plaću, dakle razmjerno broju sati provedenih na radu, što je s aspekta poslodavca izrazito povoljnije u odnosu na dotadašnje rješenje.

Međutim, ovakva vrsta rada još je skupa za poslodavce jer ostaje trošak otpremnine i drugih materijalnih prava, te svakako još uvijek poslodavcu nije isplativo jednog radnika na punom radnom vremenu zamijeniti sa dva u nepunom radnom vremenu.

Upravo zbog toga, Ministarstvo je u zakonskim prijedlogom predložilo mogućnost da se radniku u nepunom radnom vremenu npr. božićnica isplati razmjerno, a ne u punom iznosu kao i radniku u punom radnom vremenu. Mislim da je ovo izmjena koja će poslodavcu ovakav rad učiniti prihvatljivijim, jedino je pitanje koliko radnika zaista želi i može raditi nepuno radno vrijeme, s obzirom da se u tom slučaju i plaća umanjuje za pola. Ovaj način zapošljavanja koristi se puno u skandinavskim zemljama koje imaju puno više životne standarde od Hrvatske, pa radnicima nije toliko presudan iznos plaće.

¹⁴ Zakon o doprinosima, NN 84/08, 152/08, 94/09, 18/11 i 22/12.

Kao argument za ovu izmjenu Ministarstvo je iznijelo podatak da je rad u nepunom radnom vremenu smanjen - od udjela sa 10,8% u 2011. na 8,9% u 2012.¹⁵

5.1.3. Ugovor o ustupanju radnika putem agencija za povremeno zapošljavanje

Zapošljavanje putem agencija smatra se u EU fleksibilnim oblikom zapošljavanja. Poslodavcu omogućuje brzo i jeftino zadovoljenje iznenadnih i privremenih potreba za radom, oslobađa provođenja postupaka pronalaženja i odabira odgovarajućih radnika i skupih postupaka u svezi s prestankom ugovora o radu. S druge strane, radniku je takav rad privlačan naročito u uvjetima nemogućnosti nalaženja odgovarajućeg zaposlenja na neodređeno vrijeme, a može biti način stjecanja određenih znanja i vještina.

U Zakon o radu rad preko agencija za privremeno zapošljavanje uveden je 2003. godine i načelno je takvo zapošljavanje dopušteno, no odredbe sadrže mnoge zabrane i ograničenja takve mogućnosti zapošljavanja.

Najveća ograničenja su:

- Postoji zabrana ustupanja radnika u 5 slučajeva: ako se kod korisnika provodi štrajk, ako je korisnik u prethodnih 6 mjeseci poslovno uvjetovanim otkazom otkazao ugovore o radu radnika koji su radili na poslovima za obavljanje kojih se traži ustupanje radnika, ako se radi o poslovima na kojima ni uz primjenu mjera zaštite zdravlja i sigurnosti na radu nije moguće zaštititi radnika od štetnih utjecaja (skraćeno radno vrijeme) ako bi se radnika ustupalo drugoj agenciji za privremeno zapošljavanje, te ako je to utvrđeno kolektivnim ugovorom koji obvezuje korisnika,
- Radnik ima za vrijeme za koje ne radi, jer nije ustupljen niti jednom korisniku, pravo na naknadu plaće u iznosu prosječne plaće koju je primio u prethodna tri mjeseca,
- Ugovorena plaća i drugi uvjeti rada, bez obzira radi li se o ugovoru o radu na određeno ili neodređeno vrijeme, ne smiju biti utvrđeni u manjem iznosu, odnosno nepovoljnije od plaće, odnosno drugih uvjeta rada radnika zaposlenih kod korisnika na istim poslovima koje bi ustupljeni radnik ostvario da je sklopio ugovor o radu s korisnikom,
- Prestanak potrebe korisnika za radom ustupljenog radnika ne može biti razlog za poslovno uvjetovani otkaz ugovora o radu,
- Isti radnik ne smije od strane iste agencije biti ustupljen istom korisniku za obavljanje istih poslova za neprekinuto razdoblje duže od godine dana, s time da se prekidi kraći od mjesec dana ne smatraju prekidom razdoblja od godine dana.

Rad preko agencija za privremeno zapošljavanje uređen je Direktivom 2008/104/EZ¹⁶. Sukladno Direktivi, povećanje najniže razine zaštite agencijskih radnika mora biti popraćeno revizijom svih restrikcija i zabrana kojima se ograničava rad preko agencija za privremeno zapošljavanje.

¹⁵ M. Mrsić, *Prezentacija Zakona o radu*, Zagreb 2014. http://www.vlada.hr/hr/-naslovnica/novosti_i_najave/2014/sijecanj/ministar_mrsic_novi_zakon_o_radu_olaksava_otvaranje_novih_radnih_mjesta_i_prilagodbu_trzistu_rada_a_nisu_dirana_prava_radnika.

¹⁶ Direktiva 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32008L0104:HR:PDF>.

Naime, ograničenja i zabrane dozvoljene su samo ako se mogu opravdati postojanjem općeg interesa posebno radi zaštite radnika, sigurnosti i zaštite na radu, prikladnog funkcioniranja tržišta rada i prevencijom zloupotreba. Hrvatska nikada do sada nije radila reviziju ovih odredaba a mislim da je krajnje vrijeme, jer ovakav način zapošljavanja možda nije idealan, ali je svakako uvod u tržište rada i omogućava radniku da ostane „u vezi“ sa poslodavcima.

Smatram da bi vezano za ovaj dio ZOR-a minimalno trebalo smanjiti broj ograničenja ustupanja radnika, povećati maksimalno vremensko ograničenje ustupanja radnika te omogućiti da naknada za vrijeme za koje radnik nije ustupljen korisniku bude minimalna.

5.1.4. Novi oblici zapošljavanja?

Ministarstvo rada i mirovinskog sustava je tijekom 2013. godine pripremalo i prijedlog Zakona o povremenim i privremenim poslovima.¹⁷ Opći cilj zakona bio je odrediti značenje i sadržaj povremenih i privremenih poslova u okviru novog pravnog instituta te urediti obilježja, temelj i sadržaj pravnog odnosa kojemu je predmet rad, odnosno propisati suvremen i jednostavan instrument kojim bi se osiguralo obavljanje i naplata posla, odnosno ostvarivanje materijalnih i socijalnih prava te pravedno i učinkovito prikupljanje fiskalnih prihoda.

Na taj način učinkovito bi se utjecalo na smanjenje pojave nelegalnog, odnosno neprijavljenog rada, kao oblika sive ekonomije te bi se omogućio rad temeljem novog legalnog oblika rada kategorijama osoba u nepovoljnom položaju na tržištu rada, neaktivnim osobama – posebice osobama koje ne rade ili su povremeni tražitelji zaposlenja, domaćicama i korisnicima mirovina te time poboljšati njihov nepovoljni položaj na tržištu rada i privući i zadržati što veći broj osoba u radnoj aktivnost, a time ujedno.

Zakonom se trebao propisati poseban instrument (vrijednosni kupon ili slično, kao u poljoprivredi¹⁸) kojim bi se na prikladan način osiguralo obavljanje i naplata posla, ostvarivanje socijalnih prava te pravedno i učinkovito prikupljanje fiskalnih prihoda te izbjegle pojave nelegalnog, odnosno neprijavljenog rada koji se kao pojavni oblik sive ekonomije pojavljuje upravo pri obavljanju povremenih i privremenih poslova.

Na taj način otvorila bi se mogućnost rada temeljem ugovora o povremenim i privremenim poslovima nezaposlenim mladim osobama, dugotrajno nezaposlenim osobama, neaktivnim osobama – osobama koje ne rade ili su povremeni tražitelji zaposlenja, domaćicama te korisnicima mirovina, bez gubitka stečenih prava (primjerice prava na isplatu naknade ili mirovine).

Na žalost, Zakon kako ga je pripremila Ministarstvo, nije bio prihvatljiv socijalnim partnerima, no to ne znači da to područje nije potrebno urediti. U okviru fleksibilizacije različitih oblika rada trebalo bi svakako razmisliti o jasnem zakonskom uređenju kratkotrajnog i povremenog rada bez zasnivanja radnog odnosa. Pri tome bi kriterij razgraničenja takvog rada od rada u radnom odnosu trebao biti dvojak (broj sati rada – npr. do 40 sati mjesečno i ostvarena naknada do npr. 1.800,00 kuna mjesečno). U uvjetima potrebe za takvim radom, on se uglavnom obavlja na crno usprkos zapriječenim sankcijama i drugim pravnim posljedicama.

¹⁷ Savjetovanje o Nacrtu prijedloga iskaza Zakona o povremenim i privremenim poslovima, <http://rasprava.mrms.hr/bill/savjetovanje-o-nacrtu-prijedloga-iskaza-zopipp/5/>.

¹⁸ Zakon o poticanju zapošljavanja, NN 57/12.

5.2. Organizacija radnog vremena

5.2.1. Raspored radnog vremena

Zakonsko uređenje trajanja radnog vremena u Zakonu o radu iznimno je složeno i odnosi se na pitanja trajanja:

- punog radnog vremena (ne smije biti duže od 40 sati tjedno),
- nepunog radnog vremena (radno vrijeme kraće od punog radnog vremena),
- skraćenog radnog vremena (skraćivanje uslijed štetnih utjecaja koje nije moguće otkloniti mjerama zaštite i sigurnosti na radu),
- prekovremenog rada (rad duži od ugovorenog ili propisanog punog ili nepunog radnog vremena),
- rasporeda radnog vremena (organizacija ugovorenog ili propisanog radnog vremena unutar određenog vremenskog razdoblja),
- preraspodjele radnog vremena (organizacija radnog vremena u slučaju kada zbog naravi posla postoji potreba da se u nekim razdobljima radi duže, a u drugim razdobljima kraće od ugovorenog ili propisanog punog ili nepunog radnog vremena),
- smjenskog rada (za rad organiziran u smjenama dopušta se nejednako tjedno radno vrijeme; ugovoreno ili propisano puno ili nepuno tjedno radno vrijeme može se utvrditi kao prosječno radno vrijeme tijekom razdoblja od 4 mjeseca)¹⁹.

S druge strane, Direktiva 2003/88/EZ uređuje pitanja: najdužeg trajanje radnog tjedna, smjenski rad, raspored rada i noćnog rada, najkraće trajanje stanke, dnevnog, tjednog i godišnjeg odmora.

Uređenju navedenih pitanja Direktiva pristupa na fleksibilan način, te predviđa veliki broj izuzetaka od općih pravila, koja dopuštaju da se određena pitanja, s izuzetkom godišnjeg odmora, drugačije urede zakonima, drugim propisima i kolektivnim ugovorima.

Dok Direktiva dopušta određene oblike fleksibilizacije trajanja i organizacije radnog vremena, te najduže prosječno tjedno radno vrijeme ograničava na 48 sati tijekom razdoblja od 4 mjeseca (dodatno dopušta da se osnovno ograničenje dodatno ublaži na način da se referentno razdoblje u određenim slučajevima i pod određenim produži na šest, odnosno dvanaest mjeseci), ZOR ne dopušta fleksibilizaciju ili je veže uz složene i dugotrajne postupke.

Radno vrijeme ograničava se na 48 sati tjedno, što znači da je osnovno ograničenje predviđeno ZOR-om 17 puta strože od onog predviđenog Direktivom. Naime, rad duži od 48 sati tjedno dopušten je jedino u slučaju preraspodjele radnog vremena (do 56 sati tjedno, odnosno do 60 sati tjedno ako se radi o sezonskim djelatnostima), ali samo pod uvjetom da je to predviđeno kolektivnim ugovorom i da su radnici dali pisanu izjavu o pristanku na takav rad.

Stoga bi odredbe o radnom vremenu trebalo značajno pojednostaviti i:

- propisati da radno vrijeme u prosjeku ne smije biti duže od 48 sati u razdoblju od 7 dana (prosjek se računa temeljem referentnog razdoblja od 4 mjeseca).

¹⁹ Ž. Potočnjak, *Radni odnosi u RH u kontekstu pravne stečevine EU*, u: Zbornik radova Konferencije Radno pravo, Zagreb 2013, ss. 17-20.

Dakle, potrebno je propisati da radno vrijeme u 4 mjeseca ne smije prelaziti u prosjeku 40, odnosno 48 sati s prekovremenim satima, ali kako će se to rasporediti unutar 4 ili 6 mjeseca nije bitno - jedno vrijeme može radnik raditi više, što za posljedicu ima da u drugom dijelu perioda može raditi manje ili neke dane uopće ne raditi. Bitno je jedino da se poštuju odredbe o minimalnim dnevnim i tjednim odmorima. Prijedlog bi bio da se ograniči tjedno radno vrijeme na maksimalnih 56 sati, odnosno kolektivnim ugovorima na 60 sati. Tako bi se poslodavci mogli lakše prilagođavati poslovnim potrebama, a s druge strane u prosjeku, radnici bi radili jednako kao sada.

- predvidjeti mogućnosti produženja referentnog razdoblja na 6, odnosno 12 mjeseci (kolektivnim ugovorom).

Dakle, predvidjeti mogućnost da se prosjek od 40 sati tjedno odnosno 48 sati tjedno s prekovremenima računa na polugodišnjoj odnosno godišnjoj osnovi (kao preraspodjela radnog vremena sada).

- predvidjeti mogućnost “opt-outa” - kada se ne primjenjuje ograničenje radnog vremena na temelju pisanog pristanka radnika.

5.2.2. Prekovremeni rad

Izmjenama ZOR-a s početka 2013. godine ukinulo se mjesečno ograničenje broja prekovremenih sati (do tada je postojalo zakonsko ograničenje od maksimalno 32 sata mjesečno). No u ZOR-u su i dalje zadržana ograničenja broja prekovremenih sati na tjednoj i godišnjoj razini, tako da je ova izmjena više bila rasterećenja Zakona od nepotrebnih normi nego fleksibilizacija. S obzirom da postoji tjedno ograničenje, brisanje mjesečnog ograničenja imalo je minimalan učinak i to eventualno u onim mjesecima koji imaju više radnih dana, pa bi nekoliko sati moglo biti problem.

Trenutno tjedno ograničenje trebalo bi se povećati na do 16 sati tjedno, odnosno 20 sati tjedno (kako bi se došlo do maksimalnih 56 sati odnosno 60 sati kroz kolektivni ugovor) u nejednako raspoređenom radnom vremenu. To ne znači da bi tijekom godine radnik radio više jer bi prosječno radno vrijeme i dalje bilo 40 sati odnosno 48 s prekovremenima, ali bi u određenom periodu radnik mogao raditi zbog potrebe posla duže, dok bi u drugom periodu radio manje od propisanog punog radnog vremena²⁰.

Prekovremeni rad pojedinog radnika na godišnjoj razini također bi se trebao povećati jer sada ne smije trajati duže od 180 sati godišnje, odnosno 250 kroz kolektivni ugovor. S obzirom da je hrvatsko gospodarstvo pretežito malo i srednje i bez kolektivnih ugovora, ovakvom regulacijom nisu u jednakom položaju male kompanije i nisu konkurentni kao velike kompanije koje imaju kolektivne ugovore.

Kod prekovremenog rada najbitnije je da je isti kontroliran, da je plaćen i da ne ugrožava zdravlje radnika.

²⁰ U Velikoj Britaniji npr. radnici u poljoprivredi mogu kada je sezona raditi čak i do 100 sati tjedno.

5.3. Prestanak ugovora o radu

5.3.1. Prestanak pravne osobe kao razlog za otkaz

Kod prestanka pravne osobe kao razlog za otkaz imamo dvije problematične situacije.

Trudnicama i nekim drugim zaštićenim kategorijama radnika, ugovor o radu ne može prestati niti zbog likvidacije poslodavca, što znači da poslodavac ne može zatvoriti poduzeće dokle god koji radnik koristi neko od prava zbog kojeg je zaštićen. Stoga je potrebno omogućiti da ugovor o radu zaštićenoj kategoriji radnika prestane u slučaju smrti poslodavca fizičke osobe, prestankom obrta ili brisanjem poslodavca iz registra ili likvidacije poslodavca.

Isto tako, kod općih razloga za prestanak radnog odnosa potrebno je dodati smrt poslodavca, jer je zbog neuređenosti pitanja i ova odredba dvojako tumačena u praksi.

5.3.2. Poslovno uvjetovani otkaz

Posljednje izmjene Zakona o radu uvele su neuspjeh probnog rada kao poseban razlog za otkaz ugovora o radu. Tom novom osnovom omogućilo se otkazivanje ugovora o radu u slučaju kada tijekom probnog rada poslodavac utvrdi da radnik ne udovoljava njegovim očekivanjima u svezi s radom na određenom radnom mjestu. U okviru odredbi o redovitom otkazu ugovora o radu svakako bi još trebalo dodati novu osnovu za davanje te vrste otkaza. Nova osnova odnosila bi se na promijenjene okolnosti pod kojima je sklopljen ugovor o radu. Naime, ta bi osnova trebala omogućiti izmjenu ugovora o radu uz redoviti otkaz u slučaju kada poslodavac želi da se radni odnos nastavi, ali uz izmjenu nekog od ugovorenih uvjeta (drugo radno mjesto, promijenjena plaća i sl.).²¹ Postojeće odredbe o otkazu s ponudom izmijenjenog ugovora o radu prilagođavanje ugovora o radu promijenjenim okolnostima čine vrlo otežanim, dugotrajnim, neizvjesnim i skupim.

U okviru odredbi o redovitom poslovno uvjetovanom otkazu ugovora o radu trebalo bi brisati dio odredbe koji glasi „zbog gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga“. Taj dio odredbe je posve nepotrebno i pogrešno ušao u zakonski tekst iz dijela Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 158 (ILO,1983)²² koji se odnosi na kolektivne viškove radnika.

Dakle, poslovno uvjetovani otkaz zadržao bi se za slučaj kada prestane potreba za obavljanje određenog posla. Međutim, poslodavac osim prestanka potrebe za obavljanje posla ne bi morao dokazivati iz kojeg je razloga došlo do prestanka te potrebe, a niti bi se sudovi trebali utvrđivati koji od navedenih razloga je doveo do prestanka potrebe i je li pri davanju otkaza poslodavac pravilno naveo razlog koji je doveo do prestanka potrebe za radom radnik. Naime, u sudskoj se praksi javlja problem da poslodavac izgubi spor jer sud utvrdi da je došlo do prestanka potrebe za radom radnika, ali da je poslodavac pogrešno umjesto npr. organizacijskog naveo gospodarski razlog prestanka potrebe za radom radnika. Zbog nejasne razlike između organizacijskih i gospodarskih razloga koji dovode do prestanka potrebe za radom radnika i ograničavanja slobode poduzetništva koja iz toga proizlazi smatramo da taj dio odredbe o razlozima na temelju kojih se može dati poslovno uvjetovani otkaz ugovora o radu treba brisati.

²¹ G. Vukšić, *Utjecaj krize na zaposlenost i karakteristike zaposlenosti u Hrvatskoj*, Zagreb 2013. <http://www.ijf.hr/>.

²² Konvencija MOR-a br. 158 (1983) o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca.

Radi poticanja rada malih poduzetnika trebalo bi, u skladu s dobrim iskustvima koja su postojala u početnim godinama primjene ZOR-a, da se na poslodavce koji zapošljavaju do 10 radnika ne primjenjuju zakonske odredbe o davanju redovitog otkaza. S obzirom da je u hrvatskom pravnom sustavu otkaz vrlo složen i zahtjevan pravni akt, a mikro poslodavci nemaju kadrovske i financijske resurse za njegovu prikladnu pripremu, predlaže se njihovo izuzimanje od obveze davanja redovitog otkaza pod zakonom propisanim uvjetima. Međutim, takvi poslodavci bi i dalje imali obvezu otkazivanja uz propisani otkazni rok te obvezu isplate otpremnine.

5.3.3. Tijek otkaznog roka

S obzirom da prema sadašnjem uređenju otkaznih rokova radnici s kraćim stažem kod istog poslodavca imaju relativno duže otkazne rokove od radnika s dužim stažem trebalo bi za radnike sa stažem kraćim od pet godina trajanje otkaznog roka urediti na način da za svaki mjesec neprekidnog rada stječu pravo na jedan dan otkaznog roka. Na taj bi se način za prvih pet godina rada za određenog poslodavca omogućilo linearno povećanje trajanja otkaznog roka ovisno o dužini rada radnika za određenog poslodavca.

Osim toga, svakako je potrebno brisati odredbe o zastoju tijekom otkaznog roka, jer postojeće odredbe omogućavaju brojne zloupotrebe (prema postojećim odredbama moguće je da otkazni rok traje i nekoliko godina)²³. Pri tome u svakom slučaju bilo bi potrebno kao razloge za zastoj otkaznog roka brisati privremenu nesposobnost za rad, godišnji odmor i plaćeni dopust. Ove vrste zloporabe svjesna je i država, pa kontinuirano mijenja propise kojim se uređuje kontrola bolovanja, na način da ista bude učinkovitija.²⁴

5.3.4. Otpremnine

Kao što je pokazala Analiza sustava otpremnina Svjetske banke²⁵ sustav otpremnina u RH nije dobar. Problemi koje je, razmjerno jednostavno, utvrditi sežu od toga da postoji razina neostvarenih, ili djelomično ostvarenih otpremnina radnika pretežito u privatnom sektoru što na neki način derogira zaštitnu ulogu i smisao prava na otpremninu. Osim toga u postojećem sustavu gotovo da su omogućene zloporabe u okviru javnog sektora, čime se teret otpremnina prebacuje na Državni proračun Republike Hrvatske. Postojeći sustav opterećuje radnike, Državni proračun Republike Hrvatske te i dio poslodavaca koji se uredno pridržavaju relevantnog uređenja, a upitno jest i je li odgovarajući porezni tretman otpremnina. Svi ovi problemi impliciraju potrebu djelovanja.

Smatram da bi trebali biti preispitani svi parametri postojećeg nacionalnog sustava otpremnina – kvalifikatorni uvjeti, iznosi i sl. te istražiti modalitete promjene poreznog tretmana otpremnina u

²³ Sukladno čl. 113 st. 2 Zakona o radu, otkazni rok ne teče za vrijeme trudnoće, korištenja roditeljskog, posvojiteljskog dopusta, rada s polovicom punog radnog vremena, rada u skraćenom radnom vremenu zbog pojačane njege djeteta, dopusta trudnice ili majke koja doji dijete, te dopusta ili rada u skraćenom radnom vremenu radi skrbi i njege djeteta s težim smetnjama u razvoju prema posebnom propisu, privremene nesposobnosti za rad, godišnjeg odmora, plaćenog dopusta, vršenja dužnosti građana u obrani te u drugim slučajevima opravdane nenazočnosti radnika na radu, određenim tim ili drugim zakonom.

²⁴ Pravilnik o kontroli bolovanja, NN 123/11.

²⁵ Usp. pod bilj. 7.

smjeru usklađivanja sa obilježjima poreznog sustava (progresivnosti) te poticanja štednje. Već se i samo ovim potonjim djelovanjem može bitnije djelovati na nacionalni sustav otpremnina.

5.3.5. Kolektivno zbrinjavanje viška radnika

Zakonsku odredbu o okolnostima pod kojima je poslodavac dužan izraditi program zbrinjavanja viška radnika treba u skladu s mjerodavnom direktivom pojasniti na način da takva obveza postoji samo ako poslodavac planira u razdoblju od 90 dana inicirati prestanak najmanje 20 ugovora o radu iz razloga koji se ne nalaze na strani radnika. Proceduru je općenito svakako potrebno pojednostavniti. U prijedlogu ZOR-a koji je trenutno u proceduri ove odredbe su dosta izmijenjene, te poslodavac više ne bio u obvezi izrađivati program zbrinjavanja viška radnika što smatram da je dobra izmjena jer se odugovlačenjem postupka samo šteti dodatno i poslodavcu i radnicima koji nisu obuhvaćeni kolektivnim zbrinjavanjem.

5.3.6. Apsolutno zaštićene kategorije radnika

Zabranu otkaza trudnicama i drugim osobama koje koriste određena prava u svezi trudnoćom i rođenjem djeteta treba iz apsolutne pretvoriti u relativnu. Eventualno bi apsolutnu zabranu trebalo zadržati za obvezni roditeljni dopust trajanje kojeg bi bilo usklađeno s najkraćim trajanjem obveznog roditeljnog dopusta propisanog Direktivom EU. Relativna zabrana bi se trebala odnositi na otkazivanje zbog trudnoće ili korištenja nekog prava u svezi rođenjem ili njegovom djeteta, ali ne i na slučaj kada je za vrijeme korištenja tih prava radnik teško povrijedio obvezu iz radnog odnosa, a koja povreda nema nikakve veze s trudnoćom, rođenjem ili njegovom djeteta. Takva relativizacija zaštite od otkaza potrebna je naročito stoga što roditeljski i posvojiteljski dopusti i s njima povezana prava mogu trajati i više godina.

Osim toga postoji krug od 8 kategorija zaštićenih osoba kojima nije moguće otkazati prije nego li se s namjeravanim otkazom usuglasi radničko vijeće, odnosno sindikat, a kada se istome dodaju i druge osobe koje uživaju sličnu zaštitu; trudnica, posvojitelj, korisnik porodnog dopusta, sindikalni povjerenik, povjerenik zaštite na radu, članovi vijeća zaštite na radu, osobe oboljele od profesionalnih bolesti ili ozlijeđene na radu, tvori brojku od 16 raznih kategorija posebno zaštićenih osoba, koja je definitivno rekorder među zaštićenima u državama Europe, kao parametru visoke socijalne zaštite.

Takva slika zaštićenih kategorija dovodi u neravnopravan položaj radnike koji bi prema kriterijima kvalitete obavljanja posla trebali ostati raditi kod poslodavca, a koji će u konkurenciji zaštićenih radnika, ukoliko dođe do viška radne snage otpasti. Osim toga, zaštita ovih kategorija radnika je apsolutna – dovodi u neravnopravan položaj radnike koji ne spadaju u neku od zaštićenih kategorija (primjerice kod primjene kriterija za utvrđivanje viška zaposlenih). Valja stoga svesti zaštitu samo na zaštitu od otkaza, ako tim radnicima poslodavac otkazuje zbog tih njihovih svojstava, odnosno aktivnosti poduzetih u tom svojstvu

6. Zaključak

Iako se na prvi pogled čini da se radi o prijedlogu sveobuhvatnih izmjena ZOR-a, u stvarnosti radi se tek o manjoj reformi, koja se najvećim dijelom odnosi na organizaciju radnog vremena i

uvođenje upravnih mjera. Ostale izmjene pretežito su minornog karaktera, odnosno svakako sadrže određena poboljšanja regulative i otklanjanje nejasnoća, međutim bez dalekosežnih posljedica.

Predložene promjene koje su relativno pozitivnog karaktera su:

- Radno vrijeme je fleksibilizirano na način da se u referentnom razdoblju može raditi i do 56 sati tjedno, s time da se u tom razdoblju koje poslodavac odredi, fond sati mora nivelirati i svesti na prosječnih 40, odnosno 48 sati s prekovremenim. Dakle otvara se mogućnost nejednakog rasporeda radnog vremena s time da se postavlja gornja tjedna granica koja je za 8 sati viša nego sada. Ali trebalo bi povećati godišnji broj prekovremenih (povećanje moguće samo kroz kolektivni ugovor na 250 sati),
- Iznimke na koje se ne primjenjuju odredbe o radnom vremenu su bolje uređenije i možemo ih šire tumačiti jer se odnose „na radnike kojima se zbog posebnosti njihovih poslova, radno vrijeme nije moguće mjeriti ili unaprijed odrediti ili ga radnik određuje samostalno (kao što je radnik koji ima status rukovodeće osobe, radnik član obitelji poslodavca fizičke osobe koji živi u zajedničkom kućanstvu s poslodavcem i koji u radnom odnosu obavlja određene poslove za poslodavca i sl.)“,
- Otvorena je mogućnost otkazivanja ugovora o radu trudnicama i nekim drugim zaštićenim kategorijama radnika ako se nad poslodavcem provodi postupak likvidacije,
- Nešto su olakšani uvjeti za zapošljavanje preko agencija za privremeno zapošljavanje (brisana je jedna zabrana i redefinirana druga, s time da kod redefiniranja druge zabrane još uvijek nije poznat konačno stajalište Ministarstva). Ograničenje trajanja zapošljavanja preko agencija za privremeno zapošljavanje podignuto je s godine dana na tri godine (te promjena je, po mojem mišljenju, jedina konkretna i značajnija promjena ZOR-a koja treba olakšati rad agencija za privremeno zapošljavanje),
- Jasno je definirano pravilo o razmjernosti materijalnih prava radnika (jubilarna nagrada, regres, nagrada za božićne blagdane i sl.) kod zapošljavanja s nepunim radnim vremenom,
- Bolovanje prekida otkazni rok ali ugovor o radu prestaje maksimalno 6 mjeseci nakon uručjenja otkaza bez obzira na bolovanje,
- Kod poslovno i osobno uvjetovanog otkaza brisana je obveza traženja (i dokazivanja) drugog posla za radnika,
- U slučaju sudskog raskida ugovora o radu (u slučaju kada radnik ne želi povratak na rad ili kada na prijedlog poslodavca sud eventualno odluči da nije prikladno vratiti radnika na rad kod poslodavca) gornja granica naknade štete smanjena je s 18 na 8 plaća,
- Napuštena je izrada posebnog programa zbrinjavanja viška radnika, ali se istodobno sadržaj tog programa uvrštava u postupak savjetovanja poslodavca s radničkim vijećem/sindikatom o zbrinjavanju viška radnika,

- Predviđa se pretvaranje većeg broja prekršaja u upravne mjere (prethodno upozorenje i ostavljanje kratkog roka za uklanjanje nepravilnosti uz prijetnju pokretanja prekršajnog postupak ako se u tom roku nepravilnosti ne otklone).

S druge strane ono što smatram problematičnim svakako je produženje roka zastare prava iz radnih odnosa s tri na pet godina. Ovo donosi veliku pravnu nesigurnost poslodavcu koji nakon pet godina od nekog događaja može biti tužen.

Osim toga, otežavaju se uvjeti za organiziranje radničkih vijeća od strane samih radnika, pa se time promovira dominacija sindikata nad radničkim vijećima.

Na kraju, predviđeno je da se štrajk može pokrenuti čim je plaća dospjela, a nije isplaćena (brisan je rok od 30 dana od dospelosti za organiziranje štrajka), što mislim da nije realno.

Zaključno se može reći da se svakako radi o određenom napretku, ali nakon godinu dana pregovora moglo se učiniti i puno više.

Summary

The importance of changing the Croatian Labour Law became general opinion in the analysis of Croatian economy and proposals for improvement. That is almost self-implying. Thus, in various mass media there have been opinions by different journalists, experts, employers and politicians that changes in the Labour Law are one of the crucial factors and precondition for the exit from the economic crisis and recovery. There are conflicting opinions of social partners: while employers are striving and promoting flexible approaches, trade unions are looking for rigid and fixed mechanism and inclusion of automatism into wage setting. There is also difference between trade unions in civil/public and private sector – while the first tend to be rigid, the latter are forced by economic outlooks to look for flexible solutions with employers. In this article the author tried to give short retrospective of negotiation - government position, social partner's position and in the end author's position, as a lawyer. The Labour Law as all other forms of regulation should be thoughtful, simple, clear and stable. Frequent changes are the detriment to full and successful implementation, they damage legal certainty and enable a harmonization of court practice because all attention and human capacities are constantly oriented towards new regulation and not to its implementation. This is time - and energy - consuming and not cost-effective.