

## FLEKSIGURNOST I (DE)REGULACIJA TRŽIŠTA RADA<sup>1</sup>

Dr. sc. Sandra Laleta, docentica  
Dr. sc. Nada Bodiroga-Vukobrat,  
red. prof. u trajnom zvanju  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 331.5  
Ur.: 11. ožujka 2016.  
Pr.: 24. ožujka 2016.  
Izvorni znanstveni rad

### **Sažetak**

*Predmet su ovoga rada radni odnosi i tržište rada u kontekstu fleksigurnosti. U radu se analizira novi vladavinski model, soft law, otvorene metode koordinacije, europski socijalni model, inkluzivnost, kategorije koje su neraskidivo vezane uz fleksigurnost, radne odnose i tržište rada. Istražena su njihova obilježja i utjecaj na supranacionalnu regulativu, usporednopravna i hrvatska rješenja. Daje se i raščlamba nekih novih instituta tržišta rada (novi oblici uređenja radnog vremena, agencijski rad, mini-jobs). Poseban dio rada čini istraživanje (de)reguliranja tržišta rada, novih modela zapošljavanja, kao i fleksigurnosti i hrvatskoga tržišta rada de lege lata te se daju prijedlozi de lege ferenda.*

**Ključne riječi:** *fleksigurnost, tržište rada, radni odnosi, (de)reguliranje tržišta rada, Europska unija, hrvatsko tržište rada, novi oblici zapošljavanja.*

*Napredak nije puko popravljavanje prošlosti, on je neprekidno kretanje prema budućnosti. (Kahlil Gibran)*

### **1. UVOD**

Predmet istraživanja u ovome radu jesu radni odnosi i tržište rada u kontekstu fleksigurnosti. Glavna pitanja i prijepori kojima se autorice u radu bave, a neraskidivo su povezani s fleksigurnošću i tržištem rada jesu: novi vladavinski model, *soft law*, otvorene metode koordinacije, europski socijalni model, inkluzivnost i tržište rada. To su premise za odgovor na pitanje koje su ranije već postavili

<sup>1</sup> Ovaj je rad financirala Hrvatska zaklada za znanost projektom UIP-2014-09-9377 *Fleksigurnost i novi oblici rada (izazovi modernizacije hrvatskog radnog prava)*. (This paper has been fully supported by the Croatian Science Foundation under the Project UIP-2014-09-9377 *Flexicurity and New Forms of Employment (the Challenges Regarding the Modernization of Croatian Labour Law)*.)

Esping-Andersen i Regini u knjizi pod znakovitim naslovom *Zašto deregulirati tržišta rada?*<sup>2</sup>

Termini uobičajeni u svakodnevnom životu, u političkoj, a i dosadašnjoj pravnoj terminologiji, nakon ekonomske krize 2000-ih godina dobili su dublja i različita značenja, u kontekstu financijskog kapitalizma i sve snažnijeg jačanja neoliberalnih ideja pod utjecajem Svjetske banke i MMF-a.

Različiti gospodarski sustavi, ekonomske politike te pravna kultura država članica zahtijevala je od svake države ponaosob pronaći vlastite putove i moguća rješenja koja bi odgovarala novonastaloj situaciji za koju Europa u cjelini, a niti države članice nisu bile pripravne nakon godina ekonomskog blagostanja i prosperiteta.

Ako analiziramo strateškijske dokumente, zakonodavstvo država članica i supranacionalne akte Europske unije (dalje: EU), tri riječi pojavit će nam se kao ključne: fleksigurnost, tržište rada, (de)reguliranje tržišta rada. Upisivanjem pojma *flexicurity* u Google tražilicu dobiveno je 368.000 rezultata, a upisivanjem pojma *labour market deregulation* dobiveno je 439.000 rezultata (veljača 2016.).

Kao što je s pravom primijetio Lord Wedderburn radno pravo godinama je bilo u sjeni, no danas je ono, kao i socijalni standardi odnosno u širem smislu „socijalno pitanje“ postalo glavno europsko i pravno i političko pitanje.<sup>3</sup>

Pravnici i ekonomisti našli su se u procjepu. Pravnici s klasičnim pravnim obrazovanjem pokušavaju odgovoriti na nastalu situaciju dobro poznatim klasičnim institutima radnoga prava. Ekonomisti odgovaraju pojmovima učinkovitosti i kompetitivnosti. Složenost istraživanja kojeg provodimo o fleksigurnosti pokazala je da na izazove ne možemo odgovoriti samo institutima radnog prava, nego i rezultatima ekonomskih istraživanja. Ona bi trebala usmjeriti pravnu znanost na predlaganje mogućih rješenja *de lege ferenda* koja neće izazvati socijalne prijepore i tenzije, a istovremeno će biti ekonomski učinkovita i provediva.

Autori kojima je u fokusu istraživanja radno pravo i socijalni standardi moraju ponekad sa žaljenjem konstatirati da gruba ekonomska logika često poništava dosege europskog socijalnog modela i rješenja instituta koji su jamčili dostojanstvo na radu i visoke socijalne standarde.

Jedan od najvećih problema hrvatskoga društva i gospodarstva jest dugotrajna i visoka razina nezaposlenosti pa je traženje putova i načina rješavanja koji će uz to omogućiti kompetitivnost hrvatskoga gospodarstva i na europskom i na svjetskom tržištu jedan od prioriteta. Nadamo se kako je i ovaj rad doprinos u tom pravcu.

2 Esping-Andersen, G., Regini, M. (ur.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford, 2000.

3 Lord Wedderburn, K. W., *Labour Law 2008: 40 Years On*, *Industrial Law Journal*, vol. 36, br. 4, 2007.

## 2. FLEKSIGURNOST

### 2.1. Općenito o fleksigurnosti

Fleksigurnost predstavlja vodeću službenu politiku EU-a od 2007. godine, kada je Komisija Europske zajednice (sada Unije) usvojila Zelenu knjigu *Moderniziranje radnog prava ususret izazovima 21. stoljeća*.<sup>4</sup> U dokumentu se posebno naglašava pitanje dereguliranja nacionalnih radnopravnih standarda te odnos standardnog ugovora o radu i atipičnih ugovora o radu jer upravo politički izazovi, tehnički razvoj i globalizacija zahtijevaju nove fleksibilne oblike zapošljavanja (vezano uz radno vrijeme, oblik ugovora o radu i sl.). Fleksigurnost je tako odgovor Komisije na globalizaciju i restrukturiranje poduzeća,<sup>5</sup> optimalno rješenje koje omogućava fleksibilne oblike rada, s jedne, te sigurnost zaposlenja, s druge strane.

Danas je fleksigurnost dio Lisabonske strategije i revidirane Lisabonske strategije. Snažno je prisutna u drugim dokumentima, kao što su Agenda 2020 EU-a, Europska strategija zapošljavanja, politička inicijativa Agenda za nove kvalifikacije i radna mjesta (danas čine dio Agende 2020) te predstavlja jedan od elementa Euro plus pakta.<sup>6</sup>

**Koncept fleksigurnosti** djelo je teoretičara koji su tom amalgamu riječi fleksibilnost i sigurnost dali značaj uzajamnog odnosa ili isprepletenosti fleksibilnosti i sigurnosti.<sup>7</sup> Koncept polazi od temeljne ideje da je moguće postići visoku razinu fleksibilnosti (stroge usklađenosti s tržištem i njegovim potrebama) i sigurnosti zaposlenja (što uključuje zaštitu od djelovanja tržišta).<sup>8</sup> Takvo stajalište dovodi u

4 European Commission (dalje: EC), Green Paper 'Modernising labour law to meet the challenges of the 21<sup>st</sup> century, COM(2006) 708 final, Brussels, 22.11.2006. Europski parlament iznio je o tom dokumentu svoja stajališta u Zaključku, od 11. srpnja 2007., a nakon toga slijedilo je Izvješće izvijestitelja Jaceka Protasiewicza o dokumentu.

5 Takav pristup predmet je i drugih dokumenata, primjerice Europske strategije zapošljavanja te rasprava. Više: Sciarra, S., EU Commission Green Paper 'Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century', *Industrial Law Journal*, vol. 36, 2007., str. 375-376.

6 EC, Agenda 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010; EC, An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment, Strasbourg, 23.11.2010, COM(2010) 682 final; European Council, Euro Plus Pact, 2011.

7 Wilthagen, T., Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Research? *WZB (Wissenschaftszentrum Berlin) Discussion Paper* FS I 98-202, 1998., Berlin; Wilthagen, T., Tros, F.H., The Concept of „Flexicurity“: A new approach to regulating employment and labour markets, *Transfer; European Review of Labour and Research*, vol. 10, br. 2, 2004.

8 Teorijska definicija fleksigurnosti uključuje različite oblike fleksibilnosti i sigurnosti. S jedne strane, obuhvaća eksternu numeričku (zapošljavanje i otkazivanje), internu numeričku (fleksibilnost radnog vremena), ali također i unutarnju funkcionalnu fleksibilnost (sposobnost brzog prilagodavanja unutarnje organizacije rada promjenama u potražnji za proizvodima) i fleksibilnost plaće. S druge strane, uključuje sigurnost radnog mjesta i sigurnost zaposlenja, kao i sigurnost plaće (sposobnost ostati izvan nesigurnosti plaće ili siromaštva) te sigurnost kombiniranja (sposobnost kombiniranja rada i skrbi ili drugih aktivnosti u privatnom životu ili tzv. ravnotežu rada i života). Muffels, R., Crouch, C., Wilthagen, T., Flexibility and

pitanje vladajuće stajalište neoklasične ekonomske teorije o nužnosti međusobnih ustupaka (*trade-off*) između ovih dvaju polova.

Inspiraciju za razvoj koncepta autori su našli u „čudesnom“ oporavku od ekonomskog mrtvila malih, ali otvorenih ekonomija Danske i Nizozemske (kao i drugih država blagostanja). Nizozemsko čudo temeljilo se, među ostalim, na obnavljanju socijalno-ekonomskih konzultacija i koordinacije na državnoj i granskoj razini. Upravo zato u temeljima fleksigurnosti jest pregovaranje svih dionika, kao i (Luhmannovo) refleksivno pravo; regulativa, pravila koja su utvrđena i mijenjaju se kroz stalnu interakciju i dijalog svih sudionika, njihov *feedback* i praksu.<sup>9</sup> Je li fleksigurnost čarobni štapić ili (ne)savršeni instrument za rješavanje problema, čiji sadržaj treba stalno utvrđivati i prilagođavati ekonomskim mijenama na tržištu rada?<sup>10</sup>

## 2.2. *Fleksigurnost i novi vladavinski model*

Od usvajanja Ugovora iz Maastrichta razvidno je kako se europska legislativa nije samo oslanjala na klasični *Community method* (koji se sada u literaturi najčešće koristi pod pojmom *Union method*, UCM), nego je težila fleksibilnosti i „soft“ rješenjima.

U rječniku Osnivačkih ugovora koriste se termini „*measures*“ i „*provisions*“ i stvaraju novi, zapravo alternativni instrumenti. Od Ugovora iz Maastrichta može se govoriti o novoj pravnoj kulturi koja će s novim vlastitim instrumentima najviše doći do izražaja u politici zapošljavanja, tržišta rada te socijalnoj politici.

U tom se kontekstu pojavilo pitanje kako upotrijebiti *otvorene metode koordinacije* (dalje: OMK).

Ako se vratimo u bližu prošlost, možemo vidjeti da su se naprijed navedena stremjenja realizirala kroz sljedeće dokumente: *Better Regulation Strategy* (BR), *Commission White Paper on European Governance* (2001.),<sup>11</sup> *the Commission's Communication on general principles and minimum standards for consultation of interested parties* (2002.),<sup>12</sup> *the Interinstitutional agreement on better law making* (2003.),<sup>13</sup> *the Commission Strategy for Growth and Jobs* (2005.)<sup>14</sup> te *Impact Assesment Guidelines* (revidiran 2009.).<sup>15</sup>

---

security: national social models in transitional labour markets, *Transfer*, vol. 10, br. 1, 2014., op. cit., str. 102.

9 Muffels/Crouch/Wilthagen, T., op. cit., str. 101.

10 Bodiroga-Vukobrat, N., Barić, S., Martinović, A., „Reflexive Deliberative Poliarchy“, „Soft Law and „OMC“, u: N. Bodiroga-Vukobrat, Sander, G. G., Barić, S. (ur.), *Die Offene Methode der Koordinierung in der Europäischen Union* (dalje u tekstu: *Die Offene Methode der Koordinierung*), Verlag Dr Kovač, Hamburg, 2010., str. 188.

11 COM (2001) 428 final.

12 COM (2002) 704 final.

13 OJ 2003, C 321/1, the Commission Strategy.

14 COM (2005) 330 final.

15 European Commission Impact Assesment Guidelines, dostupno na: [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/commission\\_guidelines\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm), 5.3.2014.

Kako u svojim istraživanjima ističu Bodiroga-Vukobrat, Barić i Martinović „new mode of governance“,<sup>16</sup> novi vladavinski sustav jest tema kojom su se u Europi najviše bavili politolozi i sociolozi, a pravници puno manje. Autorice naglašavaju važnost višerazinskog vladavinskog modela, koji je djelomično integriran u pravne poretke, uz jamstvo suradnje poluautonomnih političkih i administrativnih institucija. Novi vladavinski model zamišljen je kao koncept, zapravo odnos između sustava vladavine, svih dionika društva i tržišnih procesa kojim bi se mogla restrukturirati ili/i prevladati dihotomija država – tržište.<sup>17</sup>

OMK predstavlja cijeli spektar koji vodi k „new governance“,<sup>18</sup> omogućujući niže troškove pri sklapanju ugovora, različitost, jednostavnost, brzinu, participativnost i inkrementalizam.<sup>19</sup> Postavlja se pitanje je li reflektivna deliberativna poliarhija<sup>20</sup> opći okvir za otvorene metode koordinacije.<sup>21</sup>

Poliarhija se definira na dva različita načina. Dahl tvrdi „kako se radi o sustavu u kojemu svaka odrasla osoba ima pravo glasa, političkog izražavanja, udruživanja, pristup javnim službama, položajima i različitim izvorima informacija, sustav u kojemu javnu politiku nadziru javni službenici koje građani biraju na slobodnim i pravičnim izborima.“<sup>22</sup>

Istovremeno se koncept poliarhije vezuje uz trajnu neravnotežu zbog dodjeljivanja značajnih materijalnih i proceduralnih ovlasti tijelima na nižim (nedržavnim) razinama.<sup>23</sup> Poliarhija ima dvije dimenzije: demokratsku reprezentativnost i decentralizaciju.

Deliberativni oblik demokracije (deliberativnost) označava prilagodbu različitih stajališta zbog izravnog međudjelovanja i racionalne argumentacije sudionika u procesu odlučivanja. Poznato je kako je ideal demokratskoga odlučivanja od najniže prema najvišoj razini sudjelovanje svakoga građanina u donošenju odluka u okviru svakoga podsustava kojemu pripada, čije se odluke na njega odražavaju. Decentralizirana komponenta poliarhijskog odlučivanja ostvaruje se funkcionalnim predstavništvom, zapravo konzultiranjem različitih dionika - predstavnika pojedinih interesnih skupina. Takav se sustav označava kao tek *second best*. Heterarhija, horizontalni i fleksibilni „novi vladavinski model“ ne znači sam

16 Bodiroga-Vukobrat/Barić/Martinović, op. cit., str. 180 i d.

17 Ibid., str. 177.

18 Trubek, D. M., Cottrell, P., Nance, P., „Soft Law“, „Hard Law“, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, *Jean Monnet Working Paper* 02/05, str. 8, dostupno na: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/05/050201.pdf>, 1.2.2015.

19 Trubek/Cottrell/Nance, op. cit., str. 14-16.

20 Smismans, S., Reviewing normative theories on civil society participation. New Mode of Governance Project No. CIT1-CT-2004-506392, dostupno na: <http://www.eu-eu-newgov.org/>, 2.2.2015.

21 Bodiroga-Vukobrat/Barić/Martinović, A., op. cit., str. 177-178.

22 Dahl, R., *Democracy and Its Critics*, New Haven, London, Yale University Press, 1989., str. 221.

23 Gerstenberg, O., Sabel, C. F., *Directly-Deliberative Poliarhija: An Institutional Ideal for Europe?*, u: *Good Governance in Europe's Integrated Market* (ur. C. Joerges, H. Dehousse), Oxford University Press, 2002., str. 292.

po sebi viši stupanj primarne demokratičnosti. Refleksivnost upućuje na nužnost koordinacije i međusobnog razumijevanja funkcionalno diferenciranih skupina unutar društva.

### 2.3. *Općenito o otvorenim metodama koordinacije (OMK)*

Stvarajući otvorene metode koordinacije kroz naprijed navedene akte EU je promovirao i nastojao postići fleksibiliziranje i deregulaciju koja vodi fleksigurnosti.

Bilo je očito da OMK predstavljaju „a new mode of multi-level governance“, ili kako se u hrvatskoj literaturi najčešće navodi novi *multi-level* oblik vladavine. I samo ime „otvorene“ metode ukazuje na participatornu i inkluzivnu prirodu kako bi bili uključeni svi dionici.

Je li OMK politički instrument, metoda, proces ili strategija, pitanje je koje se često postavlja. U literaturi se najčešće označava kao kombinacija svih ovih elemenata, “kontinuirani politički proces”, “paleta koordinacijskih postupaka” ili “strategija koordiniranja”; “modus vladavine” ili “politički instrument”. Autori Bodiroga-Vukobrat, Barić, Martinović priklanjaju se definiciji da OMK predstavljaju “sakupljanje i reorganizaciju instrumenata i procesa koji potječu iz soft law-a”,<sup>24</sup> ali s obnovljenim motivima i inovativnim procedurama smatrajući da OMK tip nadzora nije novina kao što se čini.<sup>25</sup>

Ovisno o kojem se procesu radi možemo razlikovati više stupnjeva OMK:

- definiranje zajedničkih europskih ciljeva i smjernica u svezi s planiranim rokovima,
- stvaranje kvantitativnih i kvalitativnih indikatora i *benchmarkinga* o identificiranju i *usporedbi* najboljih praksi,
- implementiranje smjernica u nacionalne i regionalne akcijske planove uzimajući u obzir nacionalne i regionalne specifičnosti i različitosti,
- povremeni monitoring, vrednovanje i *peer review*, kako bi se ojačao proces obostranog učenja.<sup>26</sup>

Kada govorimo o otvorenim metodama koordinacije, koordiniranje se odnosi na politiku koordiniranja, a ne na pravno usklađivanje.

### 2.4. *Soft law i fleksigurnost*

Kako ističu Wellens i Bochar, u okviru pravno neobvezujuće sfere te uzimajući u obzir prijelaz prema pravno obvezujućoj sferi, pojavila se potreba za novom konceptualnom kategorijom, pod pretpostavkom da se koristi vrlo

24 Citi, M., Rhodes, M., *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, *European Governance Papers* No. N-07-01, str. 8.

25 Bodiroga-Vukobrat/Barić/Martinović, op. cit., str. 183.

26 Lisbon European Council 23 and 24 March 2000, Presidency conclusions, [http://europa.eu/european\\_council/conclusions/index\\_en.htm](http://europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm), 12.10.2015.

oprezno te uz brojna ograničenja.<sup>27</sup> *Soft law* ne služi samo kao sredstvo pojašnjenja normativnih pojava u djelovanju države već je to koncept koji pronalazi razlog postojanja u potrebi da opiše i definira nekonvencionalne instrumente.<sup>28</sup> Bothe se ne slaže s izborom termina *soft law*, tvrdeći da se ne radi o pravu (“es handelt sich nicht um law”), nego o normama nepravnooga karaktera koje sukladno političkom konceptu više ili manje stvaraju izvjesna očekivana ponašanja te u tome smislu<sup>29</sup> mogu biti više ili manje *hard* ili *soft*.<sup>30</sup>

Ponekad se u literaturi učinkovitost uzima kao utjecaj koji akti imaju ne samo na pravnu doktrinu već na politički, ekonomski i socijalni život izvan prava.<sup>31</sup> Tvrdeći da komunikacije igraju značajnu, “vitalnu” ulogu u učinkovitosti europskoga prava, Snyder analizira njihovu učinkovitost. Prema njegovu mišljenju *soft law* sadrži pravila ponašanja koja u načelu nemaju pravno obvezujuću snagu, ali ipak mogu imati pravni učinak. Ističe da je *soft law* obilježen svojim kvazipravnim karakterom, ali djeluje u sjeni prava (“in the shadow of law”).<sup>32</sup>

Zbog toga preporuke, mišljenja, pravila ponašanja mogu biti potencijalni izvor pravne doktrine. Mogu biti i izvor prava što pokazuje praksa Suda EU-a.<sup>33</sup>

Valja s pravom ukazati, kao što to čine i drugi autori, na rezultate studije Wellensa i Borcharda,<sup>34</sup> koji ističu sljedeće mogućnosti: *soft law* može crpiti svoj sadržaj iz sfere “domaćega zakonodavstva” glede pitanja koje je od interesa za Zajednicu (sada Uniju); *soft law* može stvoriti pravni temelj za djelovanje države u cilju implementiranja pravila ponašanja te kao opće opravdanje odgovarajućeg ponašanja države, tijekom postupka stvaranja *hard law*, *soft law* može davati legitimitet ponašanju; *soft law* može obvezivati same institucije, unoseći karakter *hard law* u unutarnju organizaciju i institucionalni sustav, *soft law* može imati učinak „zaustavljanja“ ponašanja i djelovanja države, iako prag obvezujućih prava i obveza još nije dosegnut; *soft law* se može upotrijebiti kao sredstvo tumačenja *hard law*.<sup>35</sup>

27 Wellens, K. C., Borchard, M. G., *Soft Law in European Community Law*, *European Law Review*, 1989., br. 14, str. 269.

28 Zapravo zbog objašnjenja određenih pravnih situacija i prava i obveza određenih pravnih subjekata. Loc. cit.

29 Ibid., str. 275. i 276.

30 Bothe, M., “Soft law” in den Europäischen Gemeinschaft, u: *Festschrift für Hans Jürgen Schlochauer*, Berlin, W. de Gruyter, 1981., str. 769.

31 Zanimljivo je da je Snyder analizirao *soft law* kao sredstvo koje primjenjuje Komisija u procesu pregovaranja, “pokoravanja” presudama Europskoga suda. Vidi šire, Snyder, F., *The Effectiveness of European Community Law: Instructions, Processes, Tools and Techniques*, *Newsletter*, November 1997, br. 3., str. 14-22.

32 Snyder ističe: “Iako posebni postupci, oblici i uvjeti objavljivanja mogu povećati vjerovatnost da će “soft law” biti učinkovit, isti elementi stvaraju rizik pretvaranja “soft law” u “hard law”, kad i ako se preispituje pred Europskim sudom. U realiziranju svoga prava nadgledanja prelazi granicu između pregovaranja i zakonodavstva.” Ibid., str. 18 i d.

33 Beveridge, F., Nott, S., *A hard look at soft law*, u: *Law Making in the European Union* (ur. P. Craig, C. Harlow), The Hague, Kluwer Law International, 1998., str. 291.

34 Wellens/Borchard, op. cit., str. 267. i dalje.

35 Ibid., str. 282.

Vrlo često europski se zakonodavac stvarajući *hard law* susretne s problemom u njegovu donošenju, pa posegne za sredstvima *soft law*.

Postoje brojni načini na koje *soft law* može utjecati na ponašanje i imati normativni učinak ili socijalne, političke ili ekonomske posljedice.<sup>36</sup> Ovo posebno u sferi politike zapošljavanja i fleksigurnosti te socijalnoga prava i promicanja načela jednakih mogućnosti i jednakog tretmana.

Valja se složiti sa Senden<sup>37</sup> i Szyszczak,<sup>38</sup> kako UFEU sadrži veći broj odredbi koje izričito daju pravno utemeljenje procesu koordinacije i konvergencije u nacionalnim politikama. To se posebice odnosi na ekonomske politike i politike zapošljavanja. Danas povijesno gledajući *soft law* svoje korijene ima u Europskoj strategiji zapošljavanja.<sup>39</sup>

### 2.5. „Stanje fleksigurnosti“

Svaka država članica EU-a danas primjenjuje vlastiti set instituta i politika što rezultira određenim „stanjem fleksigurnosti“. Jednoznačna strategija ili smjer fleksigurnosti za sve zemlje ne postoji. Putokaz mogu biti smjernice (načela) fleksigurnosti koje je predložila Europska komisija.<sup>40</sup> One se mogu implementirati kroz četiri elementa politike, uzimajući ih kao cjelinu: fleksibilne i pouzdane ugovorne odnose; učinkovitu aktivnu politiku tržišta rada koja treba ojačati sigurnost pri prijelazu s posla na posao; sustavno i odgovorno cjeloživotno obrazovanje; moderne prestacije iz područja socijalne sigurnosti koje trebaju pridonijeti dobroj mobilnosti na tržištu rada. Na ovo se kao nužna pretpostavka za funkcioniranje sustava fleksigurnosti nadovezuje učinkoviti socijalni dijalog i visoka razina kolektivnih radnih odnosa utemeljenih na povjerenju.

Wilthagen je sažeto odredio ciljeve fleksigurnosti: doprinijeti visoko konkurentnoj socijalno tržišnoj ekonomiji kroz mogućnosti zapošljavanja za sve osobe, visoku razinu zaštite i socijalne kohezije (Lisabonski ugovor), unaprijediti

36 EC Recommendation on the protection on the dignity of woman and men at work and the code of practice on measures to combat sexual harassment (1992), OJ No. C 27/1.

37 Senden, L., The OMC and its Paths in the European Regulatory and Constitutional Landscape, u: Die Offene Methode der Koordinierung, op. cit., str. 65.

38 Szyszczak, E., Experimental Governance: The Open Method of Coordination, *European Law Journal*, vol. 12, br. 4, 2006., str. 486 i dalje.

39 Vidi šire: Vinković, M., European Employment Strategy and OMC – New fashion for the old things or mission impossible?, u: Die Offene Methode der Koordinierung, op. cit., str. 135-151.

40 EC, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, Brussels, 27.6.2007, COM(2007) 359 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52007DC0359>, 20.2.2016. Vidi i: Potočnjak, Ž., *Fleksigurnost radnih odnosa u Hrvatskoj i pravna stečevina Europske unije, Zbornik Susreta pravnika Opatija '13*, Zagreb, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Sveučilišna tiskara, 2013., str. 296-297.



inkluzivna tržišta rada i stvaranje radnih mjesta, boriti se protiv segmentiranosti i nesigurnosti zajamčene plaće, spriječiti strukturnu nezaposlenost i neusklađenosti (također i u smislu vještina) te poboljšati prilagodljivost trgovačkih društava i radnika.<sup>41</sup>

Ključno obilježje fleksigurnosti jest razlikovanje između sigurnosti radnog mjesta i sigurnosti zaposlenja. Sigurnost radnog mjesta može se definirati kao ostajanje na istom radnom mjestu kod istog poslodavca u relativno dugom razdoblju (cjeloživotno zaposlenje). Takav pojam zamijenjen je pojmom sigurnosti zaposlenja koji znači sposobnost ostajanja u sigurnom zaposlenju tijekom cijele karijere neke osobe, ali ne nužno na istom radnom mjestu kod istog poslodavca. Moderno je tržište rada dinamično i „prijelazno“, obilježeno promjenama, pa tako i češćim promjenama radnog mjesta i poslodavca, kao i razdobljima kombinacije samozaposlenosti i ovisnog rada neke osobe.<sup>42</sup> Čini se da je sigurnost radnog mjesta doista stvar prošlosti.<sup>43</sup>

Model fleksigurnosti predstavlja srednji put između dva pola u širokoj lepezi socijalnih modela, liberalne anglosaksonske varijante, „nekoordiniranog liberalnog modela“ (SAD, UK) te kontinentalne varijante, modela „klasične sigurnosti“, „klasične države blagostanja“ (primjerice, Njemačka, Francuska, Španjolska i Italija). Svaki od njih ima određena obilježja, a možemo ih shvatiti kao „recepte za postizanje visoke razine zaposlenosti i blagostanja“.<sup>44</sup>

### **3. TRŽIŠTE RADA I PRIJEPORI OKO INKLUZIVNOSTI**

#### **3.1. Europski socijalni model i tržište rada**

**Inkluzivno tržište rada** jedan je od šest stupova **europskog socijalnog modela** (dalje: ESM). Ovaj model predstavlja koherentan set nacionalne i EU regulative te instituta, koji su države članice još od Rimskog ugovora i daleke 1956. godine postupno gradile stvarajući zajednička stajališta i načela o socijalnoj politici. Riječ je o socijalnoj dimenziji koja prateći, ali i potičući ekonomski razvoj nedvojbeno predstavlja dušu Unije, te je kao obrazac koriste i druge regije i države svijeta.<sup>45</sup> ESM je sveobuhvatne naravi jer se njime nastoje obuhvatiti sva važna

41 Wilthagen, T., Flexicurity Practices in the EU – Which Way is Up?, *ReflecT Research Paper*, 12/002, August 2012., str. 1.

42 Muffels/Crouch/Wilthagen, op. cit., str. 101.; Schmid, G., The Future of Employment Relations: Goodbye ‘Flexicurity’ – Welcome Back Transitional Labour Markets?, *AIAS Working Paper 10-106*, Amsterdam, University of Amsterdam, 2010.

43 Lord Wedderburn, K. W., op. cit., str. 397. i d.; Rojot, J., Security of Employment and Employability, u: *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies* (ur. R. Blanpain), The Hague, Kluwer Law International, 2014., str. 517 i d.

44 Više: Muffels/Crouch/Wilthagen, op. cit., str. 101-108.

45 Vaughan-Whitehead, D., Is Europe Losing Its Soul? The European Social Model in Times of Crisis, str. 9, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms\\_236717.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_236717.pdf), 3.11.2015.

društvena područja i najveći broj ljudi, u čemu se razvojem kroz niz desetljeća i uspjelo. Iako ne postoji neka službena definicija, ESM se može definirati kroz šest glavnih stupova: pored spomenutog inkluzivnog tržišta rada, to su veća prava na radu i bolji uvjeti rada; univerzalni i održivi sustavi socijalne zaštite; jak i učinkoviti socijalni dijalog; javne službe i službe od općeg interesa te socijalna inkluzija i socijalna kohezija.

Inkluzivna tržišta rada jedan su od prioriteta Europske unije, koja je prihvatila kvantitativno određene ciljeve u aktivnoj politici tržišta rada za sve države članice. Države slobodno određuju politiku kojom će postići navedene ciljeve, ali oni moraju biti ostvareni u roku od pet godina. Europsko vijeće svake godine analizira i ocjenjuje nacionalne programe i rezultate. S obzirom na to da ono nema ovlasti prisilne naravi, državama koje ne ispunjavaju zajedničke ciljeve daje javne preporuke. I Lisabonskom su strategijom definirani kao ciljevi *more and better jobs*, više radnih mjesta i bolja radna mjesta, dakle, kvalitativni ciljevi vezani uz tržišta rada. Dimenzija kvalitete radnih mjesta i zapošljavanja zastupljena je u svim dokumentima Europske komisije (dalje: EK) o zapošljavanju te time čini dio europskog socijalnog modela.<sup>46</sup>

Tržište rada trebalo bi omogućiti pravične plaće i životni standard dostojan čovjeka.<sup>47</sup> Pitanje plaća u djelokrugu je država članica. One danas imaju bilo zakonska pravila o minimalnoj plaći (njih 21 od 28 država članica) ili su pravila o minimalnoj plaći ugovorena kroz kolektivno pregovaranje.<sup>48</sup>

ESP je model koji se stalno mijenja, a promjene su ubrzane posebice u razdoblju gospodarske krize od 2008. godine do danas. Model ima svoje zagovornike, ali i kritičare. Ovi posljednji mogu se pronaći u redovima **neoliberalnih ekonomskih teoretičara** koji vjeruju u sposobnost tržišta da samo odredi optimalne razine plaće i zapošljavanja. Sve promjene radnog zakonodavstva koje sadrže elemente rigidnosti za tržište rada dodatno potiču negativne utjecaje krize na (ne)zaposlenost. Prema njihovu mišljenju, socijalne mjere čiji je cilj zaštititi pojedince od negativnih posljedica nesavršenosti tržišta izravno utječu na povećanje troškova rada te pogoršanje ekonomskih i tržišnih pokazatelja. Osim toga, javni socijalni transferi, kao što su potpore za slučaj nezaposlenosti, ne potiču na rad, već na dobrovoljnu nezaposlenost.<sup>49</sup>

46 The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europe of Innovation and Knowledge; Communication to the Spring European Council - Working together for growth and jobs - A new start for the Lisbon Strategy - Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen, COM/2005/0024 final, Brussels, 2.2.2005

47 International Labour Organization, Decent Work Agenda, i Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E), 1.2.2016.

48 Vaughan-Whitehead, D., The European Social Model in times of crisis: An overview, u: The European Social Model in Crisis (Is Europe Losing its Soul?) (ur. D. Vaughan-Whitehead), Cheltenham, Geneva, Edward Elgar, International Labour Office, 2015. (dalje: ESM: An overview), str. 7-8.

49 Vaughan-Whitehead, D., ESM: An overview, str. 12-13. Pet je osnovnih postulata neoliberalizma: vladavina tržišta prepuštena slobodnoj konkurenciji, odnosno „nevidljivoj“

No veći broj teoretičara smatra da socijalne mjere imaju i pozitivne ekonomske učinke. Socijalna zaštita može se promatrati kao čimbenik zapošljavanja jer tražitelju posla pomaže da je u tome učinkovitiji omogućavajući mu da dok traži posao, koji će odgovarati njegovim kvalifikacijama i radnom iskustvu, ne razmišlja o egzistenciji ili da se posveti daljnjem osposobljavanju koje će koristiti ne samo njemu nego i poduzeću i društvu u cjelini (socijalni progres kao „čimbenik produktivnosti“).<sup>50</sup> Socijalna politika se sve više smatra „čimbenikom proizvodnje“, a njezini instituti bezopasnima po ekonomski rast ili im se daje pozitivna uloga.<sup>51</sup>

### **3.2. Promjene na tržištu rada u uvjetima gospodarske krize**

Gospodarska kriza snažno je djelovala na sve stupove europskog socijalnog modela, ponekad dovodeći u pitanje njegovu opstojnost. U prvom razdoblju krize važnu ulogu u smanjivanju društvenih problema uzrokovanih krizom, kao što je gašenje velikoga broja radnih mjesta te rast nezaposlenosti, odigrali su mehanizmi socijalne zaštite. Naknade za slučaj nezaposlenosti i druge socijalne prestacije, uključivši i one iz sustava socijalne skrbi, ublažile su socijalne šokove i smanjile rizik od siromaštva.<sup>52</sup> S druge strane, neke su zemlje na krizu odgovorile implementacijom određenih instituta, primjerice skraćivanja radnog vremena i profesionalnog osposobljavanja, u čemu su posebno uspješne bile Njemačka, Francuska, Italija te skandinavske zemlje.

U drugome razdoblju, od 2010. godine do danas, situacija se izmijenila te se, među ostalim, postupno smanjuju troškovi namijenjeni za socijalne prestacije. Tržište rada obilježavaju zahtjevi za većom fleksibilnošću. Zakonodavne promjene u državama članicama mogu se grupirati u četiri skupine, a vezane su uz: poticanje fleksibilnih (nestandardnih) oblika rada, otkaz ugovora o radu (pojedinačni te kolektivni viškovi), aktivnu/pasivnu politiku tržišta rada<sup>53</sup> te indeksiranje plaća. U

---

ruci, smanjenje proračuna za socijalne izdatke, deregulacija, povezana s prvom pretpostavkom, kojom se želi smanjiti intervencija države i nadležnih institucija uvijek kada je moguće da ona ugrozi dobit, privatizacija te eliminiranje koncepcije javnog dobra i pretpostavka zajednice s koncepcijom individualne odgovornosti. Martinez, E., Garcia, A., What is Neoliberalism? A Brief Definition for Activists, <http://www.corpwatch.org/article.php?id=376>, 1.6.2015.

50 Vaughan-Whitehead, D., *ESM: An overview*, op. cit., str. 12-13.

51 Auer, P., What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity, *Journal of Industrial Relations*, vol. 52, br. 3, str. 371-387.

52 Ograničavajući ekonomske učinke krize, djelovanjem na javnu potrošnju ovi mehanizmi imaju učinak automatskih stabilizatora. Statistički podatci pokazuju da su u 2009. godini troškovi socijalne zaštite porasli oko 6 % u EU27. Od 2010. godine troškovi javne potrošnje postupno opadaju, što nije pokazatelj smanjenja potreba već promjene politika javne potrošnje. To ograničava i njihovo stabilizacijsko djelovanje. EC, *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Brussels, 2014., str. 72-73.

53 Promjene su obilježile ne samo razdoblje krize od 2008. godine, nego i ono koje joj je prethodilo. Pasivne mjere postupno ustupaju mjesto aktivnim mjerama tržišta rada, s naglaskom na poticanje zapošljavanja, pronalaženje odgovarajućeg radnog mjesta, kvalifikacije te povećanje razine zaposlenosti. Kriza je sve reforme i promjene u politici tržišta rada ubrzala

nastavku rada analiziraju se navedene reforme iz prve dvije skupine.

### 3.2.1. *Fleksibilni (nestandardni) oblici rada ili zašto deregulirati tržište rada?*

U razdoblju krize primjetno je da države članice EU-a više koriste fleksibilne oblike rada radi stvaranja radnih mjesta.<sup>54</sup> Ovi oblici rada predstavljaju odstupanje od standardnog radnog odnosa. Pojam **standardnog radnog odnosa** vrlo je teško definirati jer nije jasno koje tipične elemente obuhvaća (primjerice, trajni rad, s punim radnim vremenom) te koji bi od njih trebali biti promijenjeni da bismo mogli govoriti o atipičnom, nestandardnom radu. Polazni, rigidni model u čijem je središtu radnik muškarac koji zarađuje plaću te je odgovoran za obitelj čiji članovi ne rade za plaću, danas je zamijenjen široko prihvaćenim shvaćanjem o novim oblicima rada, koji nisu samo rezultat potreba poslodavaca, već izraz općih trendova i promjene kulture života. Uloga radnog prava stoga ne može biti sprječavanje pojave novih oblika rada koji donose eroziju standardnog radnog odnosa, već razvijanje takvih oblika socijalne zaštite koji će biti usklađeni s novim oblicima zapošljavanja.<sup>55</sup>

Važno je upozoriti na odnos atipičnog rada i prekarnog rada. Atipični automatski ne znači prekarni. Neki oblik atipičnog rada može biti voljni izbor radnika/radnice, kao što je, primjerice, rad s nepunim radnim vremenom, koji im omogućava postizanje ravnoteže poslovnog i obiteljskog života. Obilježje „prekarnosti“ jest višedimenzionalno i heterogeno, te uključuje mješavinu nestabilnosti, nepostojanja zaštite, nesigurnosti i socijalne i ekonomske ranjivosti. Čini se da se prekarno zaposlenje najbolje može opisati terminom „nesigurnost“ (objektivna i subjektivna).<sup>56</sup>

Valja razlikovati stare, „klasične“ fleksibilne oblike rada, kao što su rad na temelju ugovora na određeno vrijeme, rad s nepunim radnim vremenom ili agencijski rad, od **novih oblika zapošljavanja** (*new forms of employment*).<sup>57</sup> Oni

---

i ojačala. Trendovi su različiti. U dijelu zemalja smanjeno je financiranje aktivnih mjera, te je dan prioritet pasivnim mjerama tržišta rada. U drugim zemljama, primjerice Francuskoj, Njemačkoj i Švedskoj, nešto manje u Estoniji i Latviji, povećano je financiranje upravo aktivnih mjera. Više Vaughan-Whitehead, D., *ESM: An overview*, op. cit., str. 19-20.

54 Ovo je jedan od trendova u radnom pravu općenito, više: International Labour Office, *Changing Patterns in the World of Work*, International Labour Conference, 95<sup>th</sup> Session 2006, Report I(C), Geneva, 2006., str. 33 i d., 54.

55 Keller, B., Seifert, H., *Atypische Beschäftigungsverhältnisse: flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität*, *WSI-Mitteilungen*, br. 5, 2006., [http://www.boeckler.de/pdf/wsimit\\_2006\\_05\\_Keller.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/wsimit_2006_05_Keller.pdf), 2.2.2016.

56 Vidi više: Bodiroga-Vukobrat, Nada, Pošćić, Ana, Martinović, Adrijana, *Precarious Times, Precarious Work: Lessons from Flexicurity*, u: *Contemporary Developments in International Law, Essays in Honour of Budislav Vukas* (ur. R. Wolfrum, M. Seršić, T. M. Šošić), Leiden, Boston, Brill Nijhoff, 2016., str. 406 i d.

57 Njihova obilježja također nisu još uvijek dovoljno analizirana. Ipak, možemo koristiti kategorizaciju koju je izradio Eurofound na temelju provedenog istraživanja, koje je obuhvatilo razdoblje od 2000. godine naovamo. Svi su novi oblici zapošljavanja kategorizirani u devet tipova, vrlo širokog obuhvata: dioba posloprimaca (*employee sharing*), dioba radnog mjesta (*job sharing*), privremeni menadžment (*interim management*), povremeni rad (*casual work*),

se sve više koriste, a još je uvijek nedovoljno istražen njihov utjecaj na stvaranje radnih mjesta, tržište rada i uvjete rada.<sup>58</sup>

U jednom broju zemalja EU-a zakonodavne promjene potaknule su sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme i agencijski rad. U nekim, poput Estonije i Litve, privremeno su liberalizirane pretpostavke za sklapanje i prestanak **ugovora na određeno vrijeme**.<sup>59</sup> U dijelu zakonodavstava uočavamo značajno produljenje najduljeg razdoblja na koje može biti sklopljen ugovor na određeno vrijeme ili čak uklanjanje zabrane sklapanja uzastopnih ugovora na određeno vrijeme. Tako je u Češkoj, Rumunjskoj i Grčkoj razdoblje produljeno s dvije na tri godine, u Portugalu sa šest na 36 mjeseci.<sup>60</sup> Istaknimo rješenje iz poljskoga prava u kojem više ne postoje ograničenja lančanih ugovora o radu na određeno vrijeme. U Španjolskoj se privremeno ne primjenjuje odredba o ograničenju razdoblja sklapanja ugovora na najdulje dvije godine za isto radno mjesto u javnom sektoru.<sup>61</sup> Dodajmo ovdje novinu u **hrvatskom Zakonu o radu (2015.)** prema kojoj prvi ugovor na određeno vrijeme nema vremenskog ograničenja sklapanja te se ne traži postojanje objektivnog razloga za njegovo sklapanje (čl. 12.).<sup>62</sup>

**Agencijski rad** bilježi rast u svim državama članicama EU-a.<sup>63</sup> Vidljiv je trend usklađivanja nacionalnih zakonodavstava s odredbama Direktive 2008/104/

---

rad temeljen na korištenju informacijsko-komunikacijske tehnologije (*ICT-based mobile work*), rad temeljen na korištenju vaučera (*voucher-based work*), portfolio rad (*portfolio work*), skupno zaposlenje (*crowd employment*), suradničko zapošljavanje (*collaborative employment*). Više: Eurofound, *New forms of employment*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2015., str. 1-2. Da je riječ o vrlo brzim promjenama na tržištu rada, govori i činjenica da su 2010. godine neki od ovih oblika rada nazivani „vrlo atipičnim“ ugovorima (*'very atypical' contractual arrangements*). Eurofound, *Flexible forms of work: 'very atypical' contractual arrangements*, Dublin, 2010.

58 Eurofound, *New forms of employment*, op. cit., str. 4.

59 Masso, J., Espenberg, K., Mierina, I., *The Baltic States: Convergence with the European Social Model or further liberalization?*, u: *The European Social Model in Crisis (Is Europe Losing its Soul?)* (ur. D. Vaughan-Whitehead), op. cit., str. 66 i d.

60 U Češkoj su moguća tri uzastopna ugovora o na određeno vrijeme, što znači da radnik može biti zaposlen na određeno vrijeme kod istog poslodavca ukupno devet godina, dok u Rumunjskoj uz isto ograničenje u broju uzastopnih ugovora, prvi može trajati najdulje tri godine, a druga dva ugovora po godinu dana svaki (ranije tri sukcesivna ugovora na najduže ukupno dvije godine). Clauwaert, S., Schömann, I., *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, *Working Paper* 2012.04, Brussels, European Trade Union Institute, 2012., str. 11.

61 Vaughan-Whitehead, *ESM: An overview*, op. cit., str. 55-56.

62 Zakon o radu, Narodne novine, 93/2014.

63 Prema Izvješću Međunarodnog udruženja privatnih agencija za zapošljavanje, s podacima iz 2010. godine, u Europi najveći broj agencijskih radnika imaju Ujedinjeno Kraljevstvo, Njemačka i Nizozemska. Od nama susjednih zemalja, Slovenija zapošljava oko 50.000, Italija 197.000, Mađarska 68.000, Austrija oko 66.000 agencijskih radnika. The agency work industry around the world, *Economic Report*, Ciett, <[http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Ciett\\_econ\\_report\\_2012\\_final.pdf](http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Ciett_econ_report_2012_final.pdf)>, str. 12-14., 5.5.2014.

Više o agencijskom radu vidi: Laleta, S., Križanović, A., *Rad putem agencija za privremeno zapošljavanje*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 36, br. 1, 2015., str. 305-340.

EZ o radu putem agencija za privremeno zapošljavanje,<sup>64</sup> pa je nastavljeno smanjenje ili uklanjanje postojećih ograničenja agencijskog rada u skladu s čl. 4. Direktive (primjerice u Grčkoj i Češkoj), dok je načelo jednakog postupanja prema agencijskim radnicima osnaženo u Austriji, Bugarskoj i Irskoj. Slovenija je postavila granicu za njihovo zapošljavanje na najviše 25 % agencijskih radnika u poduzeću,<sup>65</sup> što ocjenjujemo da je u skladu s privremenom naravi agencijskog rada, kako ga definira Direktiva.<sup>66</sup>

Posebno su važne reforme kojima je olakšan ulazak i izlazak radnika s tržišta rada. Dolazi do daljnje fleksibilizacije otkaza, više *infra* pogl. 3.2.2. Kada je riječ o **probnom radu**, primjetno je produljenje razdoblja na koje se može ugovoriti probni rad, primjerice u Francuskoj, Grčkoj, s dva mjeseca na 12 mjeseci, Rumunjskoj s 30 na 90 dana. U Češkoj je uvedena mogućnost probnog rada menadžera. Osim toga, uz probni rad sada se vežu manje plaće i manja prava za nove radnike.<sup>67</sup>

Rad s nepunim radnim vremenom također je u porastu.<sup>68</sup> Mnoge su države još 1990-ih uklonile ograničenja rada s nepunim radnim vremenom, a na njegovu incidenciju utjecalo je i načelo jednakog postupanja, u skladu s Direktivom 97/81/EZ o radu s nepunim radnim vremenom. Važna je i uloga socijalnih partnera i kolektivnog pregovaranja, kao što je to u slučaju Nizozemske, gdje je 80-ih i 90-ih godina prošlog stoljeća donesen niz kolektivnih ugovora kojima je radno vrijeme ograničeno kako bi se posao redistribuirao te povećala fleksibilnost rada.<sup>69</sup> U nekim

64 Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu putem agencija za privremeno zapošljavanje SL EU, 05/Sv. 4, 327/9, 280-285 (Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on temporary agency work, OJ L327, 9-14.).

65 Zakon o uređenju tržišta rada, Zakon o radnim odnosima.

66 Nju je istaknuo nezavisni odvjetnik u predmetu *Auto- ja Kuljetusalan Työntekijälitito AKT ry v. Öljytuote ry, Shell Aviation Finland Oy (C-533/13)* pred Europskim sudom. Više: Laleta/Križanović, op. cit., str. 28 i d. No, nažalost u svojoj odluci od 17. ožujka 2015. godine Sud se nije dotaknuo ovog pitanja ostavljajući tako otvorenu mogućnost obilatog korištenja agencijskog rada i za poslove trajne naravi u poduzeću korisniku.

67 Vaughan-Whitehead, D., ESM: An overview, op. cit., str. 19, 56.

68 U 2012. godini nepuno radno vrijeme u EU iznosilo je 19.8%. Od 2013. do 2014. godine zadržava se na 20.6 %. U 2014. udio radnika zaposlenih s nepunim radnim vremenom bio je najviši u Nizozemskoj (52.4 %), slijede Njemačka (28.3 %), Austrija (27.7 %), Danska (26.3%) te Ujedinjeno Kraljevstvo i Švedska (obje s 26.2 %). Najnižu razinu bilježi Rumunjska (0.7 %), Bugarska (2.1 %), Hrvatska (3.0 %), Slovačka (5.7 %) i Latvija (5.9 %). Dvije države članice EFTA-e, Švicarska (37.4 %) i Norveška (26.5 %), također imaju relativno visok udio radnika koji rade u nepunom radnom vremenu. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour\\_market\\_and\\_Labour\\_force\\_survey\\_%28LFS%29\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_%28LFS%29_statistics), 25.9.2015.

69 Postoji čitav niz čimbenika koji utječu na korištenje rada s nepunim radnim vremenom, a jedan od njih jest opseg i oblici sudjelovanja žena na tržištu rada, na koje snažno utječe regulativa skrbi o djeci, porezna regulativa, doprinosi za socijalno osiguranje, plaće i drugo. Kada je riječ o potražnji za takvim oblikom rada jedan od ključnih čimbenika jest širenje uslužnog sektora u mnogim zemljama. Najčešće je takav rad slabo plaćen, što utječe na intenzitet korištenja radne snage i pritisak kompetitivnosti, zamjenjivost radnika koji rade na radnim mjestima za koje se traže niske kvalifikacije, slabiju sindikalnu organiziranost takvih

zakonodavstvima pod utjecajem krize uvedena je konverzija ugovora o radu s punim u ugovore s nepunim radnim vremenom, primjerice u Grčkoj, Italiji i Francuskoj, što je dovelo do porasta nedobrovoljnih ugovora s nepunim radnim vremenom.

Tržišta rada država članica EU-a obilježili su i novi oblici zapošljavanja. Izdvojiti ćemo porast broja „nula-sati“ (*zero-hours*) ugovora o radu<sup>70</sup> u Ujedinjenom Kraljevstvu, kao i nove ugovore o radu za mlađe radnike, čija su obilježja niža plaća i manja sigurnost radnog mjesta (Grčka i Španjolska), a u Španjolskoj i za nekvalificirane radnike. U Sloveniji su novina posebni ugovori s umirovljenicima, koji mogu raditi najdulje 60 sati mjesečno.<sup>71</sup>

### 3.2.2. *Otkaz ugovora o radu (individualni otkazi i kolektivni viškovi)*

Mnoge reforme nacionalnih zakonodavstava bile su usmjerene povećanju zapošljavanja kroz daljnju fleksibilizaciju **otkazivanja** ugovora o radu od strane poslodavca, u kombinaciji s jednostavnijim administrativnim postupkom zapošljavanja novih radnika.

U otkaznom pravu vidljiv je tako, s jedne strane, trend liberalizacije **postupka otkazivanja**, što se odnosi i na pojedinačne otkaze i kolektivne viškove (primjerice u zakonodavstvima Grčke, Italije, Portugala, Slovenije). S druge strane, dolazi do promjena kod utvrđivanja kriterija opravdanog razloga za otkaz ugovora o radu, što zabrinjava.<sup>72</sup> Uz to, nastavljen je trend skraćivanja otkaznih rokova te smanjenja

---

radnika. Arrowsmith, J., *Working Time in Europe*, u: *The Transformation of Employment Relations in Europe (Institutions and Outcomes in the Age of Globalization)* (ur. J. Arrowsmith, V. Pulignano), New York, London, Routledge, 2013., str. 118-119.

70 Riječ je o ugovorima ili sporazumima kojima se poslodavac obvezuje platiti radniku rad koji je ovaj za njega obavio, ali mu se ne obvezuje osigurati određeni broj sati rada dnevno, tjedno ili mjesečno. Na tržištu UK iznosi svega od 2 do 3 %, ali se broj takvih ugovora povećava. Istraživanja pokazuju da je ova vrsta rada povezana s plaćom nižom od prosječne i visokim stupnjem prekarnosti. U usporedbi sa „standardnim“ radnicima, samo 9 % ovih radnika su članovi sindikata (ovih prvih je 23 %). Više: Deakin, S., *New forms of employment: Implications for EU-law – The law as it stands*, u: *New Forms of Employment and EU Law (Seminar Report)*, 7th Annual Legal Seminar European Labour Law Network, 27+28 November 2014, str. 63. [http://www.labourlawnetwork.eu/events/annual\\_legal\\_seminar/prm/205/0/index.html](http://www.labourlawnetwork.eu/events/annual_legal_seminar/prm/205/0/index.html), 4.2.2016.

71 Zakon o uredjenju tržišta rada, Uradni list Republike Slovenije, 21/13. Usp. rješenje iz hrvatskoga Zakona o mirovinskom osiguranju.

72 Kršenje postupovnih pravila pri otkazivanju ugovora više ne dovodi do ništetnosti otkaza, uz koju se vezuje obveza vraćanja radnika na rad. Otkaz kod kojeg je poslodavac prekršio pravila postupka smatra se nezakonitim, ali je kao posljedica (sankcija) propisana jedino obveza poslodavca da radniku isplati naknadu koja zamjenjuje obvezu vraćanja radnika na rad. Kada je riječ o opravdanim razlozima za otkaz, u portugalskom je pravu, primjerice, uvedena nova vrsta otkaza, otkaz zbog neprilagodljivosti radnika (*despedimento por inadaptação*, čl. 374. i d. Zakonika o radu). Pojam „neprilagodljivosti“ radnika sličan je pojmu nesposobnosti radnika. Za španjolsko zakonodavstvo specifična je novina preciznije određenje opravdanog razloga za ekonomski otkaz, kako bi se postigla pravna sigurnost, ali i izbjegnuli sudski sporovi o (ne)zakonitosti otkaza. Vidi: Laleta, S., *Jedinstveni ugovor o radu*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34, br. 1, 2013., str. 167.

otpremnina. Brojne su novine i kod pravila o kolektivnim viškovima: od značajnog skraćanja otkaznih rokova ili vremena savjetovanja s radničkim predstavnicima; ukidanja obveze traženja odobrenja javne vlasti (Estonija); ukidanja obveze malih poslodavaca da se pridržavaju određenog postupka (Španjolska, Rumunjska, Slovačka); ograničenja obveze ponovnog zapošljavanja radnika koji su dobili otkaz (Estonija) odnosno skraćivanja razdoblja važenja ove obveze (Španjolska, Italija, Rumunjska, s devet mjeseci na samo 45 dana). Pored navedenih reformi koje su snažno obilježene znakom fleksibilnosti, u nekim zakonodavstvima nalazimo kombinaciju mjera fleksibilnosti i sigurnosti. U belgijskom je zakonodavstvu tako ojačana zaštita starijih radnika od otkaza uvođenjem dobne piramide, dok se radnicima koji su postali višak pri restrukturiranju poduzeća nudi novo radno mjesto kod drugog poslodavca (*outplacement*). Poljska je uvela, tzv. „dopust zbog neaktivnosti“ u trajanju od šest mjeseci kao alternativu otkazu u slučaju kolektivnog viška radnika.<sup>73</sup>

#### 4. DEREGULACIJA TRŽIŠTA RADA

Deregulacija tržišta rada usmjerena je na zakonsku regulativu za koju se smatra da sprječava fleksibilnost i dinamičnost tržišta rada. Pritom se upravo koncept fleksibilizacije često koristi kako bi se opravdala deregulacija.

Deregulaciju tržišta rada možemo definirati kao politiku koju na globalnoj razini promiču glavne institucije za ekonomski monitoring, primjerice OECD, MMF i Svjetska banka. Njihovo stajalište, vrlo blisko neoliberalnom shvaćanju,<sup>74</sup> jest da tržište rada optimalno djeluje samo ako nije opterećeno otkaznim zakonodavstvom, uređivanjem plaća putem kolektivnog pregovaranja i regulativom radnog vremena. Uz potporu poslodavaca na čije je interese usmjerena, ova se politika nudi kao jedino uspješno rješenje za novo „svjetsko društvo“ (*world society*).<sup>75</sup> Suprotstavljaju mu

73 Vaughan-Whitehead, D., *ESM: An overview*, op. cit., str. 55-56.

74 Predstavnicima konzervativne neoliberalne ekonomije žestoko kritiziraju radno pravo tvrdeći da je moguće i poželjno njegovo ukidanje te povratak tržišnom poretku koji je uređen isključivo privatnopravnim normama. Radno pravo u sukobu je s tržišnim mehanizmima i proizvodi nepravdu u obliku novih privilegija, zapreka mobilnosti i ugrožavanja aktivnosti. S druge strane, i liberalno lijevi tvrde da radno zakonodavstvo i zakonodavstvo o zapošljavanju privilegira posloprimce i poslodavce u standardnim radnim odnosima, ostavljajući bez zaštite veliki dio populacije radnika. Takav „dualizam“ radnih odnosa ocjenjuje se zastarjelim u „svijetu rada nakon globalizacije“ pa radno pravo treba biti ukinuto te postati dio *common law*, pokriveno ugovornim ili deliktним pravom (*tort law*), odnosno reformirano. Rogowski, R., *Reflexive Labour Law in the World Society*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, 2013., str. vi.

75 Teorija Niklasa Luhmanna o svjetskom društvu, kao „jednom svijetu za jedan sustav“. Riječ je o radikalnom stajalištu prema kojem nema razlike između društva i svjetskog društva. Postoji samo jedno društvo na zemlji i zato se ne može govoriti o nacionalnim društvima u množini. Njega čini jedan globalni sustav u kojemu barem konceptualno države nemaju značenje. Paradoksalni je utjecaj globalizacije na nacionalne političke i pravne sustave takav da su nacionalno pravo i politika u isto vrijeme oslabljeni i ojačani. Luhmann, N.,



se sindikati i dijelom Međunarodna organizacija rada.<sup>76</sup>

**Ideja deregulacije** povijesno se vezuje uz sindikate odnosno pravo na slobodno kolektivno pregovaranje, kao izvor uređivanja radnih odnosa odnosno oblik deregulacije.<sup>77</sup> No prema mišljenju Lorda Wedderburna ova je ideja u postindustrijskom društvu jako potkopana. U opasnosti su ne samo veća mobilnost na tržištu rada koja se danas smatra čimbenikom ekonomskog rasta, uz monetarnu i fiskalnu politiku kao pretpostavke rasta zaposlenosti i konkurentnosti, već i sama demokracija u proširenoj Europi. Ona može biti ugrožena ako se ne razviju **novi oblici solidarnog predstavljanja interesa**, kroz koje će se ogledati ne samo promijenjene potrebe radnika i poslodavaca kao kolektivnih partnera, nego i nezaposlenih osoba.<sup>78</sup>

Moderno tržište rada obilježeno je različitim trendovima. Pozitivnim trendom, koji zahtijeva promjene na tržištu, smatra se sve veće sudjelovanje žena na tržištu rada od 1980-ih godina dosad kao i individualizacija, koja je rezultirala sve većom raznolikošću potreba, odnosno potrošnje i stila života. Negativni fenomen jest socijalna isključenost, rastući broj nezaposlenih i siromašnih osoba, koji ne sudjeluju punopravno u društvenom životu te čiji interesi nisu u potpunosti predstavljeni u politici niti su primjereno pravno priznati, kao i nejednakost distribucije prihoda u svjetskom, informatičkom društvu koje postajemo sve više svjesni.<sup>79</sup>

Zastupnici teorije refleksivnog radnog prava smatraju da je potrebno preispitati korištenje regulatornih instrumenata kojima se određene skupine ili zemlje isključuju iz pristupa globalnom bogatstvu (protekcijonizam). Na tržištu rada, posebice onom europskom, od 1950-ih godina započeo je **proces negativne integracije**, odnosno deregulacije brisanjem nacionalnih granica radi mobilnosti radnika koji je, čini se, nepovratan. Uspješna (refleksivna) deregulacija, prema njihovu stajalištu, temelji se na slobodnom kolektivnom pregovaranju te, među ostalim, daljnjoj delegaciji zakonodavnih ovlasti radi poboljšanja regulatorne učinkovitosti kroz autonomnu regulativu (*self-regulation*).<sup>80</sup>

---

Globalization or World Society? How to conceive of modern society, *International Review of Sociology*, vol. 7, br. 1, 1997., str. 67-79.

76 Rogowski, R., op. cit., str. 138.

77 U uvjetima složene mašinerije moderne ekonomije državne norme nisu dostatne, već svoje zakonodavne ovlasti država mora prenijeti na određene društvene grupe kako bi stvorile one pravo koje najbolje odgovara njihovim potrebama i okolnostima, koje se stalno mijenjaju. Sinzheimer, H., *Ein Arbeitstarifgesetz. Die Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht*, u: H. Sinzheimer, *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, Gesammelte Aufsätze und Reden*, 1., Frankfurt am Main, Cologne, Europäische Verlagsanstalt, 1976. [1. izd. 1916.], cit. prema Rogowski, R., op. cit., str. 138.

78 Lord Wedderburn et al., *Labour Law in the Post-Industrial Era*, Aldershot, Dartmouth, 1994., cit. prema Rogowski, R., op. cit., str. 138-139.

79 Ibid., str. 139.

80 Rogowski, R., op. cit., str. 140.

## 5. NJEMAČKI „NOVI MODEL ZAPOŠLJAVANJA“

Njemački „model“ zapošljavanja u posljednje vrijeme ponovno privlači pažnju. Nakon dugog razdoblja negativnih pokazatelja ponovno odolijeva velikoj ekonomskoj krizi, uz pad stopa nezaposlenosti i rekordno visoku razinu novoootvorenih radnih mjesta.<sup>81</sup> Stopom zaposlenosti Njemačka staje uz bok poslovično uspješnoj Danskoj, Švedskoj i Nizozemskoj. Umjesto trome države koja slabo stvara nova radna mjesta u kontekstu tipične *welfare without work* situacije, Njemačka se danas smatra *benchmark* državom u kontinuiranom rastu zapošljavanja. Uz to je važno naglasiti da se novo zapošljavanje ne temelji samo na otvaranju „loših radnih mjesta“ na margini tržišta rada njegovom deregulacijom, već i velikom broju „dobrih radnih mjesta“, vezanih posebice uz kvalificirana zanimanja u uslužnom sektoru. U literaturi se ističe kako se ovakvi rezultati nisu dogodili preko noći, već kroz dulje razdoblje kumuliranih strukturnih i institucionalnih promjena, „uravnoteženja“, uz „revitaliziranje nekih njemačkih tradicionalnih snaga i dodavanje nekih novih elemenata“. Ono što je upečatljivo jest činjenica da su ta uravnoteženja u najvećoj mjeri nestrateska i kratkoročna, da ne počivaju na sustavnoj ekonomskoj koordinaciji, već na malim koracima u sferi kadrovskih politika poslodavca, kolektivnog pregovaranja i javnih politika tržišta rada i regulative te da se takav razvoj mora tumačiti samo ozbiljnim razmatranjem uzajamnog djelovanja tih različitih razina.<sup>82</sup>

Kada je riječ o deregulaciji njemačkog tržišta rada najznačajnija reforma bila je, tzv. Hartzova reforma 2002. godine. Riječ je o programu značajnog smanjenja troškova rada koji je stvaranjem širokog sektora slabo plaćenih radnika ojačao kompetitivnost njemačkog gospodarstva na svjetskom tržištu. Sindikati su takvom programu dali podršku. Iako je rezultirao velikim strukturnim promjenama u ekonomiji, doveo je do potkopavanja tradicionalnog njemačkoga modela blagostanja temeljenog na korporativizmu, značajnog snižavanja razine plaća te stvaranja ogromne skupine siromašnih radnika.<sup>83</sup> Programom je promijenjena dotadašnja paradigma tržišta rada u cilju „zapošljavanja pod svaku cijenu“. Reforma se, naime, temeljila na ideji „mrkve i batine“, odnosno politike tržišta rada koja je nezaposlenima trebala dati posao kombinirajući pozitivne poticaje i snažne sankcije. Naknade za nezaposlene značajno su ograničene, dereguliran je agencijski rad i *mini-jobs* zapošljavanje.<sup>84</sup> No učinci Hartzove reforme su dvojbeni.

81 Rinne, U., Zimmermann, K. F., Another economic miracle? The German labour market and the great recession, *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 1, br. 3, 2012., str. 10. <http://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/2193-9004-1-3>, 8.1.2016.

82 Eichhorst, W., The Unexpected Appearance of a New German Model, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 53, br. 1, 2015., str. 51.

83 Eurofound, Working Poor in Europe – Germany. European Working Conditions Observatory (EWCO), <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0910026s/de0910029q.htm>, 15.1.2016.

84 Time je napuštena dotadašnja filozofija tržišta rada koja se temeljila na investiranju u daljnje osposobljavanje nezaposlenih osoba, koje se nisu prisiljavale na prihvaćanje slabo plaćenih

Do danas nema sigurnih pokazatelja o ostvarenju temeljnog cilja reforme, a to je unaprjeđenje zapošljavanja radnika.<sup>85</sup> Ipak, usporedno s trendom deregulacije, vodila se značajna rasprava o jačanju temeljnih prava radnika, primjerice unošenjem u radno pravo ustavnih prava na zaštitu sfere privatnog života. Ovo posljednje uključuje pravo na pristup osobnim dosjeima radnika, pravno uređenje pristupa podacima na računalima u posjedu poslodavca, javne službe za zapošljavanje kao i antidiskriminacijsko pravo.

U literaturi se ističe kako je njemačka pravna regulativa široka i opsežna pa bi i zahtjevi za deregulacijom trebali biti snažni. No usprkos tome, vidljivo je da deregulatorne mjere imaju ograničeni doseg te su prilagođene postojećoj temeljnoj strukturi radnoga prava. Jedno od objašnjenja leži upravo u jakoj autonomiji radnoga prava te, posljedično, izmijenjenom tradicionalnom odnosu između prava i politike. Radno pravo više nije subordinirana sfera s isključivo izvršnim ovlastima. Sadržaj reformi radnoga prava u velikoj je mjeri oblikovan pod utjecajem sudske prakse, kolektivnih ugovora i pravne teorije.<sup>86</sup>

### 5.1. Restrukturiranje tržišta rada

Njemačko tržište rada obično se uzima kao primjer modela fleksibilnosti koji se temelji na internoj numeričkoj i funkcionalnoj fleksibilnosti te maloj eksternoj fleksibilnosti i fleksibilnosti plaće i to zbog vrlo razvijenog sustava profesionalnog osposobljavanja i regulative radnog vremena.

Promatrano iz perspektive pojedinih sektora slika je drugačija. **Industrija**, i to u najvećoj mjeri ona izvezno orijentirana, smatra se temeljnim stupom njemačke ekonomije, iako podatci govore da je u njoj zaposlena tek jedna četvrtina njemačkih radnika. Ovaj dobro organizirani segment tržišta rada predstavlja srž novoga njemačkog modela zapošljavanja zbog snage socijalnih partnera, kolektivnog pregovaranja i profesionalnog osposobljavanja, kao i jakog interesa države vezano uz kompetitivnost, plaće i uvjete rada u industriji. Kolektivno pregovaranje u industriji utječe na uređenje plaća u drugim sektorima, a organizacije poslodavaca i sindikati u industriji na slabije organizacije u drugim sektorima. Modernizacija njemačkog industrijskog sektora rezultirala je značajnim promjenama u odnosu između stalne radne snage kod poslodavca i tzv. „marginalnih“ radnika.

---

poslova, novčanim potporama za nezaposlene osobe (čak i dugotrajno nezaposlene), koje su bile *means tested* i čija je visina ovisila o ranije ostvarenoj plaći nezaposlenog i slabom poticanju atipičnih oblika rada kako bi se zaštitili radnici. Bosch, G., *The German welfare state: From an inclusive to an exclusive Bismarckian model*, u: *The European Social Model in Crisis (Is Europe Losing its Soul?)*, op. cit., str. 184.

85 Hartzova reforma imala je učinak dumpinga na kretanje plaća, prije svega u uslužnom sektoru te je snizila domaću potražnju, a imala vrlo mali učinak na izveznu ekonomiju. Više: Bosch, G., op. cit., str. 187-190.

86 Blanke, T., *Autonomisation of Labour Law through Judicial Interpretation*, u: *Reflexive Labour Law – Studies in Industrial Relations and Employment Regulation* (ur. R. Rogowski, T. Wilthagen), Deventer, Kluwer, 1994., str. 207-224., cit. prema Rogowski, R., op. cit., str. 155-156.

Promjene u industrijskom sektoru, s metaloprerađivačkom industrijom na čelu, započete još 80-ih i 90-ih godina prošlog stoljeća, obuhvaćaju povećanje fleksibilnosti radnog vremena i plaće i to kroz fleksibilnost na razini poduzeća. Kolektivno pregovaranje na razini poduzeća te suradnja između menadžmenta i radničkih vijeća jača posebice 1990-ih.<sup>87</sup> Sektorski socijalni partneri izgubili su snagu opadanjem broja članova te pojavom nereprezentativnih sindikata. S druge strane, sve veću važnost dobiva **podugovaranje** odnosno *outsourcing*, ne samo u nacionalnim, nego i globalnim okvirima.<sup>88</sup> Može se reći da se restrukturiranje industrije događalo manje pod utjecajem zakonodavnih promjena i javnih politika, a više zbog decentraliziranog kolektivnog pregovaranja, osobito na razini poduzeća. Kombinacija *outsourcinga*, dugoročnog ograničenja rasta plaća i veće interne fleksibilnosti omogućila je stalnim radnicima zadržavanje radnih mjesta uz relativno povoljne uvjete rada. Poslodavcima je omogućila da su ponovno kompetitivni jer se, među ostalim, mogu osloniti na stabilnu i motiviranu stalnu radnu snagu sa specifičnim kvalifikacijama.<sup>89</sup>

Važnost ponovno dobivaju neki **instituti**, ranije ocijenjeni kao rigidni ili zastarjeli. Tako je dualno profesionalno osposobljavanje učinkoviti instrument za jednostavan prijelaz iz škole na posao i za stvaranje kvalificiranog radnika. Kolektivno pregovaranje uspješno je modernizirano i stabilizirano kroz jaku internu fleksibilnost, što je njemačkoj industriji pomoglo vratiti kompetitivnost. Nadalje, suodlučivanje i suupravljanje pomažu u stvaranju stabilne stalne radne snage koja ostvaruje beneficije od korištenja instituta skraćenog radnog vremena pokrivenog državnim potporama. Pokazalo se da je to bolji odgovor na krizu nego pribjegavanje (u najvećoj mjeri) eksternoj fleksibilnosti. Zajedno s puno „dobrih radnih mjesta“ u uslužnom sektoru, danas postoji značajna stabilnost što potvrđuju podatci da čak oko 60 % svih radnih mjesta u industriji čine ona za koja radnici imaju ugovor o radu na neodređeno vrijeme, s punim radnim vremenom, a visoka je razina konverzije ugovora o pripravnštvu i ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme.<sup>90</sup> Ograničenje rasta plaća i interna fleksibilnost zaustavila je masovno zapošljavanje na temelju fleksibilnih ugovora.

87 Eichhorst, W., op. cit., str. 53-55.

88 Grömling, M., Matthes, J., Wächst die deutsche Industrie nur durch den Export? Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, 2010., [http://www.wiwi.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010400/diskussionsbeitraege/DP\\_110.pdf](http://www.wiwi.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010400/diskussionsbeitraege/DP_110.pdf), 9.12.2015.

89 Eichhorst, W., op. cit., str. 55.

90 Bellmann, L., Fischer, G., Hohendanner, C., Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt, u: Handbuch Arbeitsmarkt 2009 (ur. J. Möller, U. Walwei), Bielefeld, W. Bertelsmann, 2009., cit. prema Eichhorst, W., op. cit., str. 56.; Rinne, Zimmermann, op. cit., str. 3. i d.

## 5.2. „Stalni“ i „marginalni“ radnici – dualizam tržišta rada

Novi model zapošljavanja stvorio je razlike u statusu stalnih radnika poslodavca, odnosno radnika s ugovorima o radu na neodređeno vrijeme te radnika s nestandardnim ugovorima, „marginalnih“ radnika. Kvalificirana **stalna radna snaga** u industriji, kao i u uslužnom sektoru zadržala je postojeću stabilnost zaposlenja te razinu plaća. Fleksibilnost radnog vremena, reorganizacija rada te fleksibilnije određivanje plaća i zadržavanje njihove razine kroz kolektivno pregovaranje doprinijelo je očuvanju ovih radnih mjesta koja su ključna za uspješno poslovanje visoko učinkovitih poduzeća. No povećao se intenzitet rada i pritisak vezan uz rezultate rada.

„**Marginalni**“ radnici su u drukčijoj situaciji. S jedne strane, olakšan im je ulazak na tržište rada, posebice kroz deregulirane fleksibilne oblike rada te veću dostupnost takvih radnih mjesta zbog strukturnih promjena i prilagođavanja poslodavaca. S druge strane, ova skupina radnika više je izložena rizicima fleksibilnosti tržišta rada, većoj eksternoj fleksibilnosti, tj. nestabilnim radnim mjestima i rizicima plaće. I dok stalni radnici imaju koristi od „fino ugođenih modela“ interne fleksibilnosti, s velikom stabilnosti radnog mjesta kombiniranom s nekim ustupcima poslodavcu vezano uz rast plaća i intenzifikaciju radnog vremena, izloženi su pritisku *outsidera* jer je jasno da u svakom trenutku mogu biti zamijenjeni jeftinijim radnicima.<sup>91</sup>

Iako je stvaranje segmenta jeftinijih i fleksibilnijih oblika rada pozitivno djelovalo na rast zaposlenosti i smanjenje registrirane nezaposlenosti, ojačalo je **nejednakost na tržištu rada**, a posljedično i s obzirom na prihode kućanstva. U kombinaciji sa stalnim promjenama u pojedinim sektorima i profesijama, kao i restrukturiranjem poduzeća, ugrožen je koncept jednakosti i pravične podjele ekonomskih dobiti koji je karakterističan za kontinentalnu Europu.<sup>92</sup>

Vidljive su i određene **tendencije** kojima se nastoji djelovati na postojeću segmentiranost tržišta rada i redefiniranje granice. S jedne strane, poduzimaju se mjere vezano uz postojeći i očekivani manjak kvalificiranih radnika. One se sastoje u povećanju plaća pripravnika s diplomom iz deficitarnih zanimanja te jačoj inicijativi poslodavaca kod zapošljavanja i zadržavanja kvalificiranih radnika, kao i ustupaka vezanih uz *family-friendly* radno vrijeme itd. Za jednostavnija zanimanja, gdje postoji veća ponuda radnika, vidljiva je tendencija prebacivanja rizika zapošljavanja na radnike (posebice one ranjivije koji tek ulaze na tržište rada), sklapanjem većeg broja ugovora na određeno vrijeme ili širenjem (barem početnog) zapošljavanja putem agencije ili na slabo plaćenim poslovima.

91 Eichhorst, W., op. cit., str. 64-65.; Hohendanner, C., Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwung, *IAB Kurzbericht*, br. 14, 2010., <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1410.pdf>, 10.1.2016.

92 Grabka, M. M., Frick, J. R., Schrumpfende Mittelschicht: Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?, *DIW Wochenbericht*, god. 75, br. 10, 2008., Eichhorst, W., op. cit., str. 65. i d.

S druge strane, porast broja „nejednakih“, slabo plaćenih, prekarnih radnih mjesta postao je važna politička tema. Poduzetnicima i dijelu političkih stranaka odgovara postojeća situacija ili čak jačanje ovih oblika rada, dok se sindikati i neke druge stranke zalažu za značajno smanjenje nestandardnih radnih mjesta. Zabrinutost za ovaj, kvaziliberalni segment tržišta rada bila je motiv za djelomičnu reregulaciju tržišta rada. Jedna je od mjera uvođenje minimalne plaće. U brojnim segmentima uslužnog sektora ona je zadnjih godina bila utvrđena kolektivnim ugovorima,<sup>93</sup> a 2014. godine uvedena je na nacionalnoj razini.<sup>94</sup> Nadalje, značajni pomak postignut je vezano uz **uklanjanje razlika** u uvjetima rada, posebice plaće, **između agencijskih i stalnih radnika**, posebno primjenom načela jednakog postupanja nakon određenog kvalifikacijskog razdoblja (ustupanja). Za sada još nema zakonskog rješenja, već je to bio predmet pregovora socijalnih partnera u metaloprerađivačkom sektoru i kemijskoj industriji, u kojima su sindikati tradicionalno jaki. Postignut je sporazum o isplati dodatka na plaću nakon određenog razdoblja zaposlenja agencijskog radnika u tom sektoru, čime se status agencijskih radnika približio onome stalnih radnika poduzeća korisnika.<sup>95</sup>

### **5.3. Neki instituti u funkciji tržišta rada**

#### *5.3.1. Work-sharing – skraćivanje radnog vremena*

Shema skraćivanja radnog vremena jedan je od glavnih instrumenata rasta zapošljavanja u njemačkoj industriji tijekom krize 2008.-2009. godine, čime je Njemačka postala jedina država članica EU-a s takvim pozitivnim trendom. Temeljni kolektivni ugovor o skraćivanju radnog vremena (za područje zapadnog dijela Njemačke), u zamjenu za veću internu fleksibilnost koju su tražili poslodavci, sklopljen je na inicijativu sindikata iz metaloprerađivačkog sektora, koji je ne samo ekonomska okosnica njemačkog gospodarstva, nego i sektor važnih institucionalnih novina. Povećanjem fleksibilnosti radnog vremena poslodavci su htjeli izbjeći primjenu strogih pravila o prekovremenom radu i povećati produktivnost radi veće kompetitivnosti u uvjetima globalizirane ekonomije.<sup>96</sup>

Zakonska je novina mogućnost produljenja najdužeg trajanja potpora za skraćeno radno vrijeme sa šest na 24 mjeseca u slučaju postojanja izvanrednih okolnosti na unutarnjem tržištu te povećanje potpora do razine pune naknade doprinosa za socijalno osiguranje za sate koje radnik nije odradio, počevši od šestog mjeseca rada sa skraćenim radnim vremenom, odnosno od početka rada sa

93 To se odnosi na sektore gdje je kolektivnim pregovaranjem pokriveno bar 50 %, kao što je njega starijih osoba, čišćenje, odvoz smeća, usluge čišćenja odjeće i sigurnost, kao i sektor agencijskog rada.

94 Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG), Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348), geändert durch Art. 2 Abs. 10 G v. 17.02.2016 (BGBl. I S. 203).

95 Eichhorst, W., op. cit., str. 65-66.

96 Rinne/Zimmermann, op. cit., str. 12.; Eichhorst, W., op. cit., str. 55.

skraćenim radnim vremenom ako je mjera uključivala osposobljavanje radnika za rad.<sup>97</sup> Uz to, kao instrumenti interne fleksibilnosti koristili su se i drugi instituti, kao što je skraćivanje radnog vremena općenito, posebice ograničenje prekovremenog rada te uračunavanje viškova iz banki radnog vremena. S obzirom na to da su korišteni postojeći zakonski instituti, koji se dakle nisu mijenjali odnosno prilagođavali novonastalim potrebama (tj. krizi), jedino prihvatljivo tumačenje ostvarenih pozitivnih rezultata bilo je da su se *promijenili upravo poslodavci*. Poučeni negativnim iskustvima iz prošlosti postupali su vrlo oprezno te tijekom krize nisu otkazivali ugovore kvalificiranim radnicima kako nakon krize, kada se potrebe za radnicima povećaju, ne bi ostali bez kvalificirane radne snage. Uzet je u obzir i demografski moment, manjak mladih radnika koji ulaze na tržište rada. Podatci pokazuju da su najviše problema imali upravo poslodavci koji su i prije krize teško zapošljavali nove radnike.<sup>98</sup>

### 5.3.2. Agencijski rad

Agencijski radnici podnijeli su, uz radnike zaposlene na određeno vrijeme, najveći teret krize, odnosno eksternog uravnoteženja jer je poslodavcima bilo najlakše raskinuti ugovore za rad agencijskih radnika ili ne produžiti neke ugovore o radu na određeno vrijeme svojih stalnih radnika.

Prema statističkim podacima privremeni rad putem agencija najčešći je oblik „vrlo fleksibilnog i slabo plaćenog rada radnika zaposlenih na rutinskim poslovima“, koji se najviše koristi u industriji i nekim dijelovima uslužnog sektora. Predstavlja dodatni fleksibilni „ublaživač“, „tampon zonu“ (*buffer*) u razdoblju krize. Važan je čimbenik kompetitivnosti poslodavca koji zbog niže plaće agencijskog radnika u odnosu na stalnog radnika zaposlenog na istim ili sličnim poslovima ima niže troškove rada, a može utjecati i na visinu plaća stalnih radnika. Osim toga, pojavljuje se i nova skupina poslodavaca (agencija) na koje se primjenjuju specifični kolektivni ugovori.

Hartzova reforma uklonila je veliki broj zakonskih zapreka za agencijski rad, koji se pokazao kao dobar način da na tržište rada uđu dugotrajno nezaposlene osobe i osobe s niskim kvalifikacijama, bez potrebe da se za to osiguraju dodatne potpore ili neko opsežnije profesionalno osposobljavanje. Prihvaćeno je i načelo jednake plaće agencijskih radnika kao i stalnih radnika korisnika, od kojeg se može odstupiti u dva slučaja: kod novog zapošljavanja nezaposlenih osoba te ako je plaća bila uređena kolektivnim ugovorom za sektor agencija. Ova posljednja mogućnost dovela je na koncu do značajnog spuštanja razine plaća agencijskih radnika u

97 Čl. 109. st. 1. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) - Arbeitsförderung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594)(Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2557) geändert worden ist“, zuletzt geändert durch Art. 3 G v. 21.12.2015 I 2424 (noch nicht berücksichtigt).

98 Möller, J., The German labour market response in the world recession: de-mystifying a miracle, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, vol. 42, br. 4, str. 325-336.

odnosu na plaće radnika uređene kolektivnim ugovorom korisnika – poduzeća u metaloprerađivačkom sektoru. One su u prosjeku čak i od 25 do 30 % niže u odnosu na plaće stalnih radnika. U troškove rada (bruto satnicu) agencijskih radnika ulazi i naknada koju korisnik plaća agenciji za ustupanje radnika, pa oni gotovo i dosežu troškove rada korisnikovih stalnih radnika.<sup>99</sup> Ipak, korisnici se radije odlučuju za agencijske radnike kao instrument dodatne eksterne fleksibilnosti.<sup>100</sup>

Statistika pokazuje da su oko 4 % radnika u metaloprerađivačkoj industriji agencijski radnici. Općenito, broj agencijskih radnika s vrlo niskim kvalifikacijama doseže i od 30 do 50 % u nekim srednjim i većim poduzećima. Zanimljiv je rezultat jednog istraživanja o porastu zapošljavanja zbog korištenja agencijskog rada. Pokazalo se da se fleksibilna radna mjesta u sektoru privremenog rada (*Zeitarbeitbranche*) stvaraju na račun stalnih radnih mjesta izvan tog sektora jer je jedna polovica svih radnih mjesta na kojima su zaposleni agencijski, dakle privremeni radnici nastala „istiskivanjem“ zapošljavanja stalnih radnika, a druga polovica su nova radna mjesta (tzv. učinak supstitucije).<sup>101</sup> Analize također pokazuju da u vremenima krize zapošljavanje privremenih radnika povoljno utječe na stabilnost radnih mjesta na kojima rade stalni radnici korisnika, ali i da ne stoji tvrdnja o agencijskom radu kao prijelaznom koraku prema stalnom zaposlenju agencijskog radnika kod korisnika.<sup>102</sup>

### 5.3.3. *Mini-jobs – „marginalni rad s nepunim radnim vremenom“*

Institut „marginalnog rada s nepunim radnim vremenom“ (*geringfügig Beschäftigung, mini-job, marginal part-time work*) jedan je od najvažnijih instrumenata kojim je ostvarena fleksibilnost radnog odnosa u njemačkom privatnom uslužnom sektoru, uz ugovor o radu na određeno vrijeme te samozapošljavanje.

Uslužne djelatnosti imaju veliko značenje za njemačko tržište rada. Danas oko 75 % svih radnih mjesta čine upravo ona u uslužnim djelatnostima, a posljednjih godina u tom je području zabilježen i najveći rast zaposlenosti.<sup>103</sup>

99 Eichhorst, W., op. cit., str. 58.

100 Za korisnika to znači mogućnost da angažira agencijskog radnika privremeno, dok ima potrebu za obavljanjem određenog posla; otpadaju ili su manji indirektni troškovi (za osposobljavanje, administriranje, troškovi vezani uz otkaz: za plaću tijekom otkaznog roka, savjetovanje s radničkim vijećem i sl.) ili troškovi probnog rada i dr. Kao motiv se navodi i osiguranje socijalnog mira jer korisnikovi stalni radnici mirnije primaju otkazivanje agencijskim radnicima nego svojim stalnim kolegama. Jahn, E., Weber, E., *Zeitarbeit: Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung*, *IAB-Kurzbericht*, 2013., br. 2, str. 2.

101 Ibid., str. 5.

102 Lehmer, F., Ziegler, K., *Zumindest ein schmaler Steg (Brückfunktion der Leiharbeit)*, *IAB Kurzbericht*, br. 13, 2010., <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1310.pdf>, 7.1.2016.

103 Najviše je novih radnih mjesta u djelatnostima koje nisu blisko povezane s industrijom, kao što su primjerice usluge u kućanstvu ili usluge socijalnih službi. Čimbenici restrukturiranja uslužnih djelatnosti bile su društveno-ekonomske i demografske promjene te (de)regulacija tržišta rada. Povećanje udjela žena na tržištu rada znači veću ponudu radne snage, što s druge strane dovodi do povećanja potreba za uslugama u kućanstvu. Uz javne politike, važan čimbenik stvaranja novih radnih mjesta u djelatnostima zdravstva, obrazovanja, brige o djeci i znanstvenom istraživanju jest (su)financiranje od strane države.



Uz fleksibilne oblike rada i prekarne, slabo plaćene poslove, mnoga nova radna mjesta u uslužnom sektoru jesu „dobra“, kvalitetna radna mjesta, pa kao i u industriji postoji široki spektar uvjeta rada kao i kolektivnih radnih odnosa. Ako se uspoređuje s industrijom, kolektivnim je pregovaranjem pokriven samo manji dio uslužnog sektora, što rezultira većim rasponom plaća. Značajan broj radnika zaposlen je u onim djelatnostima rezerviranim za visokokvalificirane radnike ili one s posebnim kvalifikacijama, u sektoru financijskih usluga, kao što su savjetovanje ili informatička tehnologija. Riječ je o radnim mjestima na kojima radnici ostvaruju visoke plaće, uređene kolektivnim ugovorima te zaštitu od otkaza i potpunu socijalnu sigurnost. S druge strane, porastao je broj „marginalnih“ radnih mjesta, što značajno pridonosi povećanju ukupnog broja takvih radnih mjesta u Njemačkoj.<sup>104</sup>

Kao što je ranije istaknuto, pretpostavka za stvaranje novih radnih mjesta u Njemačkoj bila je zakonodavno potaknuta fleksibilnost koja se ostvarivala deregulacijom, ali ne neposredno već ovisno o dinamici tržišta rada odnosno težnjama njegovih aktera.<sup>105</sup> Oni su mijenjali dani institucionalni okvir, što je posebno slučaj kod instituta marginalnog nepunog radnog vremena.<sup>106</sup>

Institut je doživio neku vrstu renesanse u okviru Hartzove reforme, u kojoj je dobio i novi naziv, *mini-job*. Naime, reforma je uključila i sustav jakih potpora za „djelomično“ zapošljavanje u fleksibilnim oblicima rada. Oni su posebno zanimljivi za udane žene i druge skupine radnika koji ostvaruju neki dodatni prihod iz drugih izvora, npr. mirovinu, jer pruža mogućnost dodatne zarade od rada bez odbitaka poreza i doprinosa za socijalno osiguranje (satnica ‘bruto za neto’).

Neko zaposlenje može se kvalificirati kao *mini-job* ako mjesečna naknada za obavljeni rad ne prelazi, u pravilu, 450 eura.<sup>107</sup> Novina je i ukidanje najduljeg trajanja radnog vremena od 15 sati tjedno, a marginalnim radnim vremenom smatra se i kratkotrajno zaposlenje koje ne prelazi 50 radnih dana u kalendarskoj godini, čak i ako zarada prelazi utvrđeni iznos.

Radnik može obavljati *mini-job* bilo kao jedini posao ili kao dodatni posao (*Nebenbeschäftigung*), uz neki rad koji podliježe plaćanju navedenih davanja, odnosno uz mirovinu. No radnici zbog toga ne ostvaruju pravo na zdravstveno osiguranje niti osiguranje za slučaj nezaposlenosti, a ranije su imali tek ograničenu

104 Kalina, T., Weinkopf, C., Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn, *IAQ Report*, 2012., br. 01, <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2012/report/2012-01.pdf>, 7.1.2016.

105 Deregulacija nestandardnog rada, posebno važna za uslužni sektor, bila je motivirana stvaranjem radnih mjesta. Jeftiniji i fleksibilniji rad u interesu je pružatelja usluga koji žele ojačati poslovnu ili poduzetničku fleksibilnost. Pancaldi, F., The Service Sector to the Fore: The Policies of „Cheap Jobs“ in Germany and Italy, paper presented at the Espanet Conference 2012, September 6-8, Edinburg, [http://www.citsee.ed.ac.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0010/88939/Pancaldi\\_-\\_Stream\\_6.pdf](http://www.citsee.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0010/88939/Pancaldi_-_Stream_6.pdf), 7.1.2016.

106 Ovaj oblik rada korišten je osobito tijekom 80-ih i 90-ih godina prošloga stoljeća kao glavni oblik zapošljavanja za neka zanimanja u sektoru usluga (restorani ili maloprodaja), posebice nekih skupina radnika (žena i migranata). Eichhorst, W., op. cit., str. 61-62.

107 Početno, 2003. godine ta je granica iznosila 325 eura, a zatim 400 eura. Riječ je o nizu zakona o moderniziranju obavljanja rada na tržištu rada, u okviru Hartzove reforme.

mogućnost mirovinskog osiguranja. Tek 2013. godine uvedeno je obvezno mirovinsko osiguranje, ali radnik može zahtijevati oslobađanje od te obveze. Obveza poslodavca sastoji se u paušalnom doprinosu za zdravstveno i mirovinsko osiguranje, kao i paušalnom iznosu poreza na plaću od 2 %. Ovi su iznosi niži za zapošljavanje radnika u kućanstvu.<sup>108</sup>

Marginalno nepuno radno vrijeme za poslodavce znači **fleksibilnost** s obzirom na raspored radnog vremena i troškove rada. Podatci pokazuju da poslodavci koriste ovaj oblik rada kako bi pokrili vrijeme s najviše posla ili drugo neuobičajeno radno vrijeme, pa se najviše koristi u ugostiteljstvu, hotelijerstvu i trgovini, kao i za usluge čišćenja, a zapošljavaju se prije svega niskokvalificirani i srednjekvalificirani radnici. S druge strane, troškovi rada odnosno bruto satnice ovih radnika za poslodavce su manji u usporedbi s troškovima za radnike kod kojih postoji obveza plaćanja doprinosa.<sup>109</sup>

Zanimljivo je spomenuti još jednu mogućnost zapošljavanja koja je u Njemačkoj doživjela neočekivani uspjeh. Riječ je o mogućnosti kombiniranja (kumuliranja) zaposlenja s marginalnim nepunim radnim vremenom sa socijalnom potporom u obliku zajamčene plaće, koja je uvedena reformom Hartz IV. Takva je mogućnost jako motivirala korisnike potpore da prihvate poslove za koje mogu zaraditi do oko 160 eura mjesečno ili na kojima rade od 8 do 10 sati tjedno (tzv. klauzula o neuzimanju u obzir plaće, *earnings-disregard clause*). Danas se oko 1,3 milijuna radnika smatra „nezaposlenima koji rade“, a polovica njih u marginalnom radnom vremenu. Postoje neki dokazi da neki poslodavci koriste ovu mogućnost kako bi zaposlili radnike na nisku satnicu, ocjenjujući da oni mogu nisku plaću kompenzirati socijalnim prestacijama.

## 6. HRVATSKO TRŽIŠTE RADA – NUŽNOST PROMJENA

### 6.1. Problemi hrvatskoga tržišta rada

Početkom 2016. godine opća razina nezaposlenosti u Hrvatskoj iznosila je 17,3 %. Hrvatska ima izrazito niske stope aktivnosti i zaposlenosti i visok udio umirovljenih osoba u radnoj dobi. U 2014. godini tek je dvije trećine radno aktivnog stanovništva (od 15 do 64 godine) bilo aktivno na tržištu rada, dakle

108 Paušalno opterećenje poslodavca iznosi 30,99 %, a za rad u kućanstvu 14,44 %. Hohendanner, C., Stegmaier, J., Umstrittene Minijobs, *IAB Kurzbericht*, br. 24, 2012., str. 2, dostupno na: <http://doku.iab.de/kurzber/2012/kb2412.pdf>, 17.2.2016.

109 Nakon rada s nepunim radnim vremenom to je najčešći oblik atipičnog rada. Ovisno o izvoru statistički su podatci različiti. Prema podacima Instituta za istraživanje tržišta rada i profesija (IAB) u 2011. godini u Njemačkoj je bilo 7,4 milijuna *mini-job* zapošljavanja, a od tog broja 2,5 milijuna predstavljalo je dodatno zaposlenje. U razdoblju od 2004. do 2011. godine bilježi se ukupan porast od oko milijun *mini-job* zapošljavanja, pri čemu je vidljiv trend povećanja osobito kao dodatnog zaposlenja (1,7 mil. 2011. godine). Podatci Savezne agencije za rad (BA), koji uključuju i kućanstva te poslodavce fizičke osobe, veći su za oko 3 milijuna *mini-job* zapošljavanja. Ibid., str. 3-4.

zaposleno, nezaposleno ili je tražilo posao. Stopa zaposlenosti iznosila je 59 %, dok je stopa aktivnosti za muškarce u radnoj dobi najniža u EU, i iznosila je 76 %. Kada je riječ o strukturi nezaposlenosti, dugotrajno nezaposlenih je čak 58,4 %, a stopa nezaposlenosti mladih osoba dosegla je u 2014. godini 45,5 % (od toga 50 % dugotrajno nezaposlenih), što su posebno zabrinjavajući podatci. Poražavajući su i podatci o sivoj ekonomiji koja čini 28 % službenog BDP-a u 2014. godini, što je za 10 % više nego prosjek EU-a 31, a samo Bugarska i Rumunjska imaju lošije pokazatelje.<sup>110</sup> (Vidi i pogl. Prilozi, *infra*).

Ovi podatci ukazuju na mnoge probleme. Prema stajalištu teoretičara, razlozi zbog kojih se slabo otvaraju nova radna mjesta dijelom se krije u neusklađenosti ponude i potražnje za radom. Najvećim zaprekama za dinamičnije djelovanje tržišta rada ocjenjuju se razmjerno visoke realne plaće, institucionalna strogost i značajna neusklađenost ponude i potražnje u pogledu obrazovanja i stručnosti,<sup>111</sup> odnosno regulatorna rigidnost, nedostatna normativna fleksibilnost kao i visoko porezno opterećenje rada.<sup>112</sup> Hrvatsko tržište rada obilježeno je jakom segmentiranošću, nerazvijenošću te slabom mobilnošću radne snage.<sup>113</sup>

Socijalni dijalog nije dosegnuo razinu koja bi zadovoljila socijalne partnere i pomogla kompetitivnosti i učinkovitosti hrvatskoga tržišta rada. Kako s pravom konstatiraju Grgurev i Vukorepa razmrmljenost sindikalne scene i nedovoljna razvijenost socijalnog dijaloga te neprikladan legislativni odgovor, među ostalim, prepreka su pri pronalaženju prikladnih i brzih rješenja usmjerenih fleksibilizaciji radnih odnosa u doba krize.<sup>114</sup>

## **6.2. Institucionalna strogost, nedostatna normativna fleksibilnost ...**

Kao uzroci gore navedene dijagnoze stanja hrvatskoga tržišta rada spominju se 'institucionalna strogost', 'regulatorna rigidnost', 'nedostatna normativna fleksibilnost'. Sve to upućuje na još jednu često spominjanu kategoriju, institute tržišta rada (engl. *labour market institutions*). Sveobuhvatna analiza zahtijevala bi puno više vremena, prostora i multidisciplinarni pristup, pa ćemo u ovom radu pokušati prikazati glavna obilježja, ali i upozoriti na neke probleme vezane uz korištenje instituta tržišta rada (odnosno njihovih indikatora) u vezi s ocjenom njihova utjecaja na tržište rada.

Prema stajalištu ekonomskih teoretičara instituti tržišta rada mogu se definirati kao intervencije politikama ili kolektivne organizacije koje se upliću u određivanje

<sup>110</sup> Eurostat, 2014.

<sup>111</sup> Bejaković, P., Gotovac, V., Aktivnosti na gospodarskom oporavku u Republici Hrvatskoj s naglaskom na tržište rada, *Revija za socijalnu politiku*, sv. 18, br. 3, 2011., str. 331-355, 340.

<sup>112</sup> Stajalište Danijela Nestića u članku: Sočković, K., Crgić, I., Zaposlenost mora biti prioritetni nacionalni cilj, *Privredni vjesnik*, br. 3901, 9.11.2015., str. 6.

<sup>113</sup> Bilić, A., *Fleksibilnost i deregulacija u radnim odnosima (doktorska disertacija)*, Split, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2011., str. 263.

<sup>114</sup> Grgurev, I., Vukorepa, I., Uloga sindikata u doba gospodarske krize u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 65, br. 3-4, 2015., str. 387-408.

plaće i zapošljavanja. Kao primjeri navode se sindikati, zakonodavstvo o minimalnoj plaći i o zaštiti zaposlenja, osiguranje za slučaj nezaposlenosti te aktivne politike tržišta rada.<sup>115</sup> Izdvojimo još jednu skupinu instituta tržišta rada koji se često koriste u analizama: sustav naknada za nezaposlene; sindikati i kolektivno pregovaranje; uređivanje plaće; minimalne plaće; porezi na rad; pasivne i aktivne politike tržišta rada te zakonska zaštita zaposlenja.<sup>116</sup> Možemo zaključiti da veći broj instituta tržišta rada ustvari predstavlja radnopravne institute.

Na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće središte mnogih političkih rasprava u državama razvijenih ekonomija pomaknut je s makroekonomske politike na institute tržišta rada i njihov utjecaj na rezultate tržišta. Bio je to veliki zaokret za *mainstream* ekonomiste.<sup>117</sup> Instituti tržišta rada, dakle i radnopravni instituti, izloženi su kritici kao čimbenici koji doprinose visokoj nezaposlenosti u Europi i šire, a političke rasprave često su se usredotočile na one reforme tržišta rada kojima se može oslabiti ili ukloniti utjecaj ovih instituta.

U Studiji o radnim mjestima OECD-a, iz 1994. godine<sup>118</sup> radnopravni instituti koji ograničavaju fleksibilnost plaća i zapošljavanja prepoznati su kao uzroci velike nezaposlenosti u državama članicama EU-a. Pozornost kreatora politika i ekonomista time je usmjerena prema institutima koje je ekonomija do tada smatrala tek perifernim čimbenicima ukupnih ekonomskih učinaka (*aggregate economic performance*). Studija je državama preporučila dereguliranje tržišta rada kako bi se povećala fleksibilnost radnog vremena; plaće i troškove rada koji bi mogli odgovoriti pritiscima tržišta; slabljenje odredbi o sigurnosti zaposlenja i sustava potpora za nezaposlenost te uvođenje aktivnih politika tržišta rada (programa osposobljavanja, pomoći radnicima pri traženju posla, potpora za poslodavce koji zapošljavaju dugotrajno nezaposlene te posebne programe za mlade nakon završetka obrazovanja).

No istaknimo kako i ekonomisti priznaju da „postojanje ovih instituta u demokratskim društvima pokazuje da svoju potporu imaju u javnosti i da se smatraju čimbenicima unaprjeđenja blagostanja za najveći broj glasača“.<sup>119</sup>

---

115 Holmlund, B., What Do Labor Market Institutions Do?, *IZA DP*, br. 7809, December 2013, str. 1.

116 Freeman, R. B., Labor Market Institutions Around the World, *NBER Working Paper*, br. 13242, 2007., <http://www.nber.org/papers/w13242>, 27.2.2016.; Brixiova, Z., Labour Market Flexibility in Estonia: What more Can be Done?, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 697, 2009., OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/224177441445>, 5.3.2016. Usp. Obadić, A., Utjecaj financijske krize na globalno tržište rada, *EFZG - Serija članaka u nastajanju*, članak broj 11-07, Zagreb, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 12.

117 Freeman, R. B., op. cit.

118 OECD, OECD Jobs Study, Evidence and Explanations, Part I: Labor Market Trends and Underlying Forces of Change, Paris, 1994.; OECD, OECD Jobs Study, Evidence and Explanations, Part II: The Adjustment Potential of the Labor Market, Paris, 1994.

119 Holmlund, B., op. cit., str. 1.

Utjecaj instituta tržišta rada posljednjih je desetljeća tema mnogih ekonomskih istraživanja, koja su se temeljila, vrlo simplificirano rečeno, na kombinaciji (međudjelovanju) teorijskog i empirijskog pristupa. Važnost pojedinog od njih razlikuje se ovisno o institutu koji je predmet analize.<sup>120</sup>

Iz nekih novijih komparativnih ekonometrijskih istraživanja tržišta rada različitih država izdvajamo neke rezultate.

**Fleksigurnost općenito i fleksigurnost tržišta rada.** Kada je riječ o fleksigurnosti općenito, prema stajalištu EEAG-a, fleksigurnost,<sup>121</sup> kao kombinacija izdašnih potpora za nezaposlenost, s jedne strane, i politike liberalnog zakonodavstva o zaštiti zaposlenja, uz jake politike aktiviranja tržišta rada, s druge strane, može biti primjer „pametne“ politike koja ograničava političko protivljenje izravnih i kratkotrajnih gubitnika reforme nudeći im izdašne potpore i bolju perspektivu ponovnog zaposlenja. Predviđaju da će se pokazati da veća fleksibilnost tržišta rada ima prednosti za radnike i za gospodarstvo, barem u srednjoročnom i dugoročnom periodu, ali ne nužno i kratkoročno, osobito za vrijeme krize. Povećanje fleksibilnosti tržišta rada ide više u korist mladim, nego starijim radnicima.<sup>122</sup> Veća fleksibilnost tržišta rada, odnosno instituta tržišta rada i njihovih reformi u pojedinim zemljama, utječe na smanjenje nezaposlenosti uzrokovane šokovima. Postupno uvođenje reformi ima manje pozitivne učinke na zaposlenost nego cjelovite jednokratne reforme (*once-and-for all reforms*).<sup>123</sup>

**Kolektivno pregovaranje i tripartitni sporazumi.** Prema stajalištu EEAG-a tripartitni sporazumi (vlada, sindikat, poslodavci) mogu politički olakšati utvrđivanje plaća koje će biti kompetitivnije (tj. niže), posebice ako se može ostvariti rezanje plaća u *javnom sektoru*. *Opt-out* klauzule kolektivnih ugovora mogu osigurati veću fleksibilnost plaće.<sup>124</sup>

**Zaštita zaposlenja.** Rigidnija zaštita zaposlenja pokazuje tendenciju smanjenja zapošljavanja i stope aktivnosti.<sup>125</sup> Postupna reforma ugovora na neodređeno i na određeno vrijeme može biti korisna, posebice ako se slično uredi otpremnina i trajanje ugovora („lančano“ sklapanje ugovora).<sup>126</sup> Predlaže se izbjegavanje različite zaštite privremenih i stalnih radnika.<sup>127</sup>

120 Ibid., str. 1-3.

121 Vidi šire i: Potočnjak, Ž., *Fleksigurnost*, op. cit.

122 European Economic Advisory Group, *Labour market reforms and youth unemployment*, The EEAG Report on the European Economy, Munich, CESifo, 2013. (dalje: EEAG).

123 Bernal –Verdugo, L., Furceri, D., Guillaume, D., *Crises, labor market policy, and unemployment*, *IMT Working Paper* WP/12/65, 2012.

124 Blanchard, O., Jaumotte, F., Loungani, P., *Labour Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession*, *IMF Staff Discussion Note*, March 29, 2013.

125 Fialová, K., Schneider, O., *Labour market institutions and their impact on labor market performance in the new EU member countries*, *CESifo Working Paper* 2421, 2008.

126 EEAG, op. cit.

127 Blanchard et al., op. cit.

**Plaće.** Nije jasan učinak stupnja centraliziranog pregovaranja o plaćama i sindikalne organiziranosti na zapošljavanje.<sup>128</sup> No veoma decentralizirani i centralizirani sustav utvrđivanja plaće proizvode slične, učinkovite rezultate.<sup>129</sup> Rezanje plaća u javnom sektoru u mnogo je slučajeva bio važan element reformi tržišta rada u cilju vraćanja međunarodne kompetitivnosti i smanjenja nezaposlenosti.<sup>130</sup>

**Radni sporovi.** Radni sporovi mogu se lakše i brže rješavati ako bi se povjerali specijaliziranim sudovima i arbitražama, a ne općim sudovima.<sup>131</sup>

**Osiguranje za slučaj nezaposlenosti.** Kako bi se poboljšala mikro fleksibilnost, radnike treba više zaštititi kroz osiguranje za slučaj nezaposlenosti nego kroz zaštitu zaposlenja.<sup>132</sup> Potpore za nezaposlenost povezane su s višom stopom aktivnosti.<sup>133</sup>

**Aktivna politika tržišta rada.** Programi aktivnog tržišta rada općenito su povezani s manjom nezaposlenošću.<sup>134</sup> Kratkoročni učinci aktivnih programa često imaju maleni ili čak negativni učinak. Ipak, mnogi programi pokazuju značajne pozitivne učinke nakon dvije do tri godine. Programi osposobljavanja u školama i na radnom mjestu pokazuju pozitivne učinke tek nakon nekoliko godina. Programi potpora za radna mjesta u javnom sektoru i programi potpora za mlade manje su uspješni nego drugi oblici aktivnih programa. Ipak, troškovi programa često su nepoznati i zbog toga je *cost-benefit* analiza nemoguća.<sup>135</sup> Profesionalno obrazovanje je prema stajalištu EEAG-a vitalno za zapošljivost mladih radnika, ali nije moguće predložiti jednoznačni smjer reforme jer se postojeći sustavi u europskim zemljama razlikuju, iako neki od njih imaju slične rezultate.<sup>136</sup>

Nedavno ekonomsko istraživanje pokazalo je da su tržišni pokazatelji za Hrvatsku nepovoljni. U usporedbi s nekoliko država članica EU-a koje imaju sličnu razinu životnog standarda ili su susjedne zemlje (Češka, Estonija, Latvija, Litva, Slovačka i Slovenija), hrvatsko se tržište rada pokazuje neučinkovitim. Među ostalim, utvrđene su sljedeće pojave: najniži postotak noćnog rada ili rada u večernjim satima; najveći postotak rada u smjenama; ograničenje rada u dane tjednog odmora; najniži indeks slobode rada; najviša gustoća sindikata u srednjim i velikim poduzećima; najviša vrijednost indeksa „konfrontacije“ u odnosu između radnika i poslodavca; prioritet ponovnog zapošljavanja radnika kojem je otkazan ugovor o radu na slobodnom radnom mjestu kod poslodavca; najniži indeks praksi zapošljavanja i otkazivanja; najniži indeks plaća vezano uz produktivnost; najmanji broj menadžerskih položaja na kojima rade profesionalci (umjesto toga, rodbina). Na njih se posebno upozorava tvorce politika.

128 EEAG, op. cit.; Fialová/Schneider, op. cit.

129 EEAG, op. cit.

130 Blanchard/Jaumotte/Loungani, op. cit.

131 EEAG, op. cit.

132 Blanchard/Jaumotte/Loungani, op. cit.

133 Fialová/Schneider, op. cit.

134 Ibid.

135 Card, D., Kluve, J., Weber, A., Active labor market policy evaluations: A meta-analysis, *CESifo Working Paper 2570*, 2009.

136 EEAG, op. cit.

Navedeni pokazatelji u kombinaciji s problematičnim institucionalnim pitanjima, uzeti su kao podloga za mogući zaključak o reformi tržišta rada zasnovan na čisto teorijskim temeljima.<sup>137</sup> U istraživanju su korišteni sljedeći instituti tržišta rada: nezaposlenost; zaposlenost; minimalna plaća; radno vrijeme, ugovor o radu (na određeno vrijeme); odnos između radnika i poslodavca.<sup>138</sup>

### **6.3. Instituti tržišta rada - otvorena pitanja**

Ekonomski teoretičar R. Freeman slikovito je usporedio težnju da se utvrde učinci instituta tržišta rada na ekonomska stanja pojedinih zemalja sa šest muškaraca Hindusa iz poeme J.G. Saxa, koji su željeli mnogo naučiti te su se, iako su svi bili slijepi, uputili da vide slona kako bi se na temelju svojih opažanja mogli uvjeriti.<sup>139</sup>

Autor smatra da i dalje ostaju otvorena pitanja: U kojoj je mjeri opravdano uzroke različitih stanja kapitalističkih ekonomija tražiti u institutima tržišta rada; na koje rezultate instituti utječu – raspodjelu plaće, alokaciju rada u sektorima, produktivnost, inflaciju, ekonomski rast te kojim putevima? Ističe da valja razlikovati dokaze o tome što radnopravni instituti stvarno čine, od onoga što bi oni *mogli* činiti. Teško je utvrditi je li učinak radnopravnih instituta samo ograničen nejednakosti plaća, što istraživanja pokazuju ili nešto više; i ako je tako, unaprijeđuju li radnopravni instituti ekonomske rezultate ili ih pogoršavaju? U prevladavanju tog problema potrebno je koristiti sva raspoloživa sredstva istraživanja, kombinirati stajališta i razmatranja iz različitih perspektiva kako bi se shvatila institucionalna stvarnost, a ne „blebetati o Slonu kojeg nitko od više slijepih Hindusa nije vidio“ (Saxe).<sup>140</sup>

Vrijeme će pokazati je li Freeman bio „ekonomski prorok“ ili će ga kasnija istraživanja opovrgnuti. Autorice smatraju da će se u vremenu financijskog kapitalizma tradicionalni radnopravni instituti morati preoblikovati, što se već događa, ali sporo i s puno prijepora, a postojeći fleksibilniji oblici tražiti još fleksibilnije moduse.<sup>141</sup> Nove tehnologije, segmentiranost tržišta rada, rascjepkanost i nedovoljan utjecaj sindikata rezultira snažnijim utjecajima anglosaksonskog prava na europski socijalni model i tradicionalne oblike rada. Autorice smatraju da je u

---

137 Osterkamp, R., *International Experiences on Labour Market Reforms, An Economic Reform Agenda for Croatia* (ur. O. Falck, S. Schönherr), München, ifo Institut, 2016., str. 143-144.

138 Indikatori su se odnosili na: slobodu rada, sindikalnu gustoću, odnos sukoba ili suradnje; obavješćivanje treće strane prije individualnog otkaza i otkaza u slučaju kolektivnog viška radnika; pravilo prioriteta pri ponovnom zapošljavanju radnika kojem je otkazan ugovor o radu; otpremnina; uređivanje plaće; rigidnost zaposlenja; zapošljavanje i otkazivanje; odnos plaće i produktivnosti radnika; profesionalni management; odljev mozgova. *Ibid.*, str. 156-158.

139 Citat je iz poeme Johna Godfreyja Saxa, *The Blind Men and the Elephant*. Izvorno riječ je o indijskoj priči.

140 Freeman, R. B., *op. cit.*, str. 26.

141 Primjerice, jedinstveni ugovor o radu, kojega Svjetska banka glede restrukturiranja tržišta rada predlaže svim zemljama kojima se obraća u svojim dokumentima.

tijeku sve veća erozija europskog socijalnog modela, a kao protuteža morat će se pronaći „amortizeri“ kako na tržištu rada, tako i u socijalnoj sferi.

## 7. ZAKLJUČAK

Ako u Hrvatskoj želimo fleksibilnost, dereguliranje tržišta rada koje vodi fleksigurnosti moramo postaviti pitanje koje su postavili G. Esping-Andersen i M. Regini: *Zašto deregulirati tržišta rada?* U ovome radu pokušali smo odgovoriti je li rješenje stvaranje snažne koordinacije i stvaranje konsenzusa. U dijelu rada u kojem se daje pregled hrvatskoga tržišta rada te ukazuje na nužnost promjena navedene su prepreke koje su razvidne na hrvatskom tržištu rada, a odnose se na: kolektivno pregovaranje, tripartitne sporazume, zaštitu zaposlenja, uređivanje plaće, radne sporove, sustav osiguranja za slučaj nezaposlenosti, aktivnu politiku tržišta rada. Iz svih dosadašnjih analiza očigledno je kako postoje dvije mogućnosti. Veća fleksibilnost tržišta rada, odnosno instituta tržišta rada i njihovih reformi u pojedinim državama članicama EU-a utječe na smanjenje nezaposlenosti uzrokovane ekonomskim krizama, pri čemu postupno uvođenje reformi ima manje pozitivne učinke na zaposlenost, nego jednokratne, cjelovite strukturne reforme.

Fleksibilnost, dereguliranje i fleksigurnost nisu čarobni štapić ni jedino moguće rješenje za sve države. Hrvatska mora pronaći vlastiti smjer i razviti hrvatski model ili modele. Iskustva drugih zemalja mogu pomoći, ali recept trebamo osmisliti sami. U predstojećim reformama valjalo bi posebnu pozornost posvetiti kratkoročnim i dugoročnim mjerama, vodeći računa o hrvatskoj pravnoj kulturi, ali i fragilnosti društvenih odnosa, socijalnoj osjetljivosti vezano uz te reforme. Započeta reforma obrazovanja znači dugoročne rezultate, međutim prvi pozitivni učinci aktivnog tržišta rada mogu se očekivati tek za tri i četiri godine, dok će programi osposobljavanja u školama i na radnim mjestima početi pokazivati pozitivne pomake nakon nekoliko godina.

Rigidnost tržišta rada utječe na nezaposlenost, posebice mladih radnika, što je razvidno iz analiza većina zemalja članica. Mogu li djelomične reforme postići rezultate veoma je diskutabilno. Čini se da će samo sveobuhvatne, strukturne reforme omogućiti dereguliranje tržišta rada, ali i zajamčiti fleksigurnost.

Kao što je u radu analizirano, njemački „novi model“ izvlači najbolje iz postojećeg institucionalnog okvira. Tržišni akteri primjenjuju zakonodavstvo na način da ga prilagođavaju pravilima tržišta rada. S druge strane, vidljiva je usklađenost takvog sustava s ekonomskim okruženjem. Razvidno je da je u okviru reforme Hartz IV. i sličnih pratećih reformi zaposlenost došla na rekordno visoku razinu nakon Drugog svjetskog rata. Iako nije idealna, omogućila je ekonomski prosperitet Njemačke i vidljivo povećanje zaposlenosti, zapravo najveću zaposlenost u vremenima krize među državama članicama EU-a. To govori o prilog tvrdnji kako strukturne reforme nemaju alternativu, bez obzira što u početku nemaju potporu široke javnosti.



Nema alternative ni socijalni dijalog na čiju važnost u Njemačkoj, ali i drugim zemljama ukazuju i analize komparativnog prava.

Valja upozoriti na još jednu činjenicu, da deregulatorne mjere u Njemačkoj imaju ograničeni doseg te su prilagođene postojećoj temeljnoj strukturi radnoga prava. Jedno od objašnjenja leži upravo u jakoj autonomiji radnoga prava te, posljedično, izmijenjenom tradicionalnom odnosu između prava i politike. Radno pravo više nije subordinirana sfera s isključivo izvršnim ovlastima. Sadržaj reformi radnoga prava u velikoj je mjeri oblikovan pod utjecajem sudske prakse, kolektivnih ugovora i pravne teorije.

Autorice u radu analiziraju trendove fleksigurnosti, „stanje fleksigurnosti“ odnosno promjene na tržištima rada država članica EU-a. Rasprave koje se već dugo vode o gospodarskom stanju u državama članicama EU-a polaze od analize odnosa fleksibilnosti i sigurnosti u okviru tržišta rada. Države članice EU-a razvile su vlastite modele koji se mogu promatrati kao skup određenih pravnih instituta. Ocjena uspješnosti određenog modela temelj je za ocjenu uspješnosti teorija tržišta rada inkorporiranih u odnosni model.

Razvidno je kako je višerazinski vladavinski model djelomično integriran u pravne poretke, uz jamstvo suradnje poluautonomnih političkih i administrativnih institucija. Novi vladavinski model zamišljen je kao koncept, zapravo odnos između sustava vladavine, svih dionika društva i tržišnih procesa kojim bi se mogla restrukturirati ili/i prevladati dihotomija država – tržište.

Deliberativna refleksivna poliarhija i *soft law* omogućavaju i stvaraju otvorene metode koordinacije, koje je Europska unija promovirala kao mogući instrument deregulacije tržišta rada, koja vodi fleksigurnosti. Očigledno je kako otvorene metode koordinacije ukazuju na participativnu, inkluzivnu prirodu tržišta rada te su postale sredstvo definiranja zajedničkih europskih ciljeva, stvaranja kvantitativnih i kvalitativnih indikatora, *benchmarkinga* i najboljih praksi glede tržišta rada. Kao i na europskoj razini tako i na nacionalnoj razini država članica EU-a, pa tako i Hrvatskoj, potreban je monitoring, stalno vrednovanje i *peer-review* i mogućnost, koristeći *soft law*, brzih i strelovitih prilagodbi radnopravne regulative tehničkim i tehnološkim promjenama. Time će europska gospodarstva, pa tako i hrvatsko, moći biti sposobni i kompetitivni igrači na svjetskom globaliziranom tržištu.

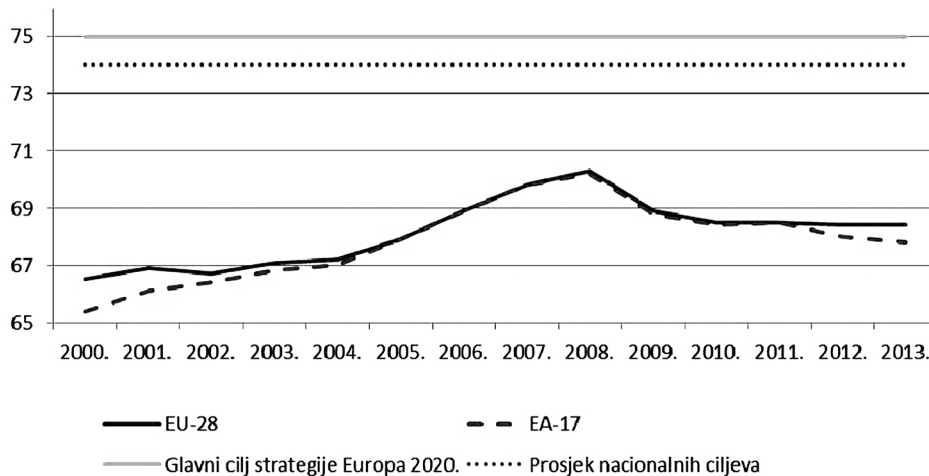
Navedeni pokazatelji tržišta rada i zaposlenosti u Republici Hrvatskoj (fleksigurnost općenito i fleksigurnost tržišta rada; kolektivno pregovaranje; zaštita zaposlenja; aktivna politika tržišta rada; politika plaća i sudska zaštita u radnim sporovima, preferirajući specijalizirane sudove, arbitraže i mirenje), bit će u središtu reformi *de lege ferenda* koje smo naprijed analizirali kao moguće, uz primjenu *soft lawa* i OMK kao (novih) instrumenata njihova osuvremenjivanja.

**Prilozi****Tablica 1: Kretanje ukupne stope nezaposlenosti u državama članicama EU 2005.-2015. (u %)**

|                           | 2005                | 2006                | 2007               | 2008               | 2009                | 2010                | 2011                | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------|------|------|------|
| EU (28 zemalja)           | 9                   | 8.2                 | 7.2                | 7                  | 9                   | 9.6                 | 9.7                 | 10.5 | 10.9 | 10.2 | 9.4  |
| EU (27 zemalja)           | 9                   | 8.2                 | 7.2                | 7                  | 9                   | 9.6                 | 9.6                 |      | 10.8 | 10.2 | 9.4  |
| Europodručje (19 zemalja) | 9.1                 | 8.4                 | 7.5                | 7.6                | 9.6                 | 10.2                | 10.2                | 11.4 | 12   | 11.6 | 10.9 |
| Europodručje (18 zemalja) | 9.1                 | 8.4                 | 7.5                | 7.6                | 9.6                 | 10.1                | 10.1                | 11.4 | 12   | 11.6 | 10.9 |
| Europodručje (17 zemalja) | 9.1                 | 8.4                 | 7.5                | 7.6                | 9.5                 | 10.1                | 10.1                | 11.3 | 12   | 11.6 | 10.9 |
| Belgija                   | 8.5                 | 8.3                 | 7.5                | 7                  | 7.9                 | 8.3                 | 7.2                 | 7.6  | 8.4  | 8.5  | 8.3  |
| Bugarska                  | 10.1                | 9                   | 6.9                | 5.6                | 6.8                 | 10.3 <sup>(0)</sup> | 11.3                | 12.3 | 13   | 11.4 | 9.4  |
| Češka                     | 7.9                 | 7.1                 | 5.3                | 4.4                | 6.7                 | 7.3                 | 6.7                 | 7    | 7    | 6.1  | 5.1  |
| Danska                    | 4.8                 | 3.9 <sup>(0)</sup>  | 3.8                | 3.4                | 6                   | 7.5                 | 7.6                 | 7.5  | 7    | 6.6  | 6.2  |
| Njemačka                  | 11.2 <sup>(0)</sup> | 10.1                | 8.5                | 7.4                | 7.6                 | 7                   | 5.8                 | 5.4  | 5.2  | 5    | 4.6  |
| Estonija                  | 8                   | 5.9                 | 4.6                | 5.5 <sup>(0)</sup> | 13.5                | 16.7                | 12.3                | 10   | 8.6  | 7.4  | :    |
| Irska                     | 4.4                 | 4.5                 | 4.7                | 6.4                | 12                  | 13.9                | 14.7                | 14.7 | 13.1 | 11.3 | 9.4  |
| Grčka                     | 10                  | 9                   | 8.4                | 7.8                | 9.6                 | 12.7                | 17.9                | 24.5 | 27.5 | 26.5 | 24.9 |
| Španjolska                | 9.2                 | 8.5                 | 8.2                | 11.3               | 17.9                | 19.9                | 21.4                | 24.8 | 26.1 | 24.5 | 22.1 |
| Francuska                 | 8.9                 | 8.8                 | 8                  | 7.4                | 9.1                 | 9.3                 | 9.2                 | 9.8  | 10.3 | 10.3 | 10.4 |
| Hrvatska                  | 13                  | 11.6 <sup>(0)</sup> | 9.9                | 8.6                | 9.2                 | 11.7                | 13.7                | 16   | 17.3 | 17.3 | 16.6 |
| Italija                   | 7.7                 | 6.8                 | 6.1                | 6.7                | 7.7                 | 8.4                 | 8.4                 | 10.7 | 12.1 | 12.7 | :    |
| Cipar                     | 5.3                 | 4.6                 | 3.9                | 3.7                | 5.4                 | 6.3                 | 7.9                 | 11.9 | 15.9 | 16.1 | 15.6 |
| Latvija                   | 10                  | 7                   | 6.1                | 7.7                | 17.5                | 19.5                | 16.2                | 15   | 11.9 | 10.8 | 9.9  |
| Litva                     | 8.3                 | 5.8                 | 4.3                | 5.8                | 13.8                | 17.8                | 15.4                | 13.4 | 11.8 | 10.7 | 9.1  |
| Luksemburg                | 4.6                 | 4.6 <sup>(0)</sup>  | 4.2                | 4.9                | 5.1                 | 4.6                 | 4.8                 | 5.1  | 5.9  | 6    | 6.1  |
| Mađarska                  | 7.2                 | 7.5                 | 7.4                | 7.8 <sup>(0)</sup> | 10                  | 11.2                | 11                  | 11   | 10.2 | 7.7  | 6.8  |
| Malta                     | 6.9                 | 6.8                 | 6.5                | 6                  | 6.9                 | 6.9                 | 6.4                 | 6.3  | 6.4  | 5.8  | 5.3  |
| Nizozemska                | 5.9                 | 5                   | 4.2                | 3.7                | 4.4                 | 5                   | 5                   | 5.8  | 7.3  | 7.4  | 6.9  |
| Austrija                  | 5.6                 | 5.3                 | 4.9                | 4.1                | 5.3                 | 4.8                 | 4.6                 | 4.9  | 5.4  | 5.6  | :    |
| Poljska                   | 17.9                | 13.9                | 9.6                | 7.1                | 8.1 <sup>(0)</sup>  | 9.7                 | 9.7                 | 10.1 | 10.3 | 9    | 7.5  |
| Portugal                  | 8.8 <sup>(e)</sup>  | 8.9 <sup>(e)</sup>  | 9.1 <sup>(e)</sup> | 8.8 <sup>(e)</sup> | 10.7 <sup>(e)</sup> | 12 <sup>(e)</sup>   | 12.9                | 15.8 | 16.4 | 14.1 | 12.6 |
| Rumunjska                 | 7.1                 | 7.2                 | 6.4                | 5.6                | 6.5                 | 7                   | 7.2                 | 6.8  | 7.1  | 6.8  | 6.8  |
| Slovenija                 | 6.5                 | 6                   | 4.9                | 4.4                | 5.9                 | 7.3                 | 8.2                 | 8.9  | 10.1 | 9.7  | 9.1  |
| Slovačka                  | 16.4                | 13.5                | 11.2               | 9.6                | 12.1                | 14.5                | 13.7 <sup>(0)</sup> | 14   | 14.2 | 13.2 | 11.5 |
| Finska                    | 8.4                 | 7.7                 | 6.9                | 6.4                | 8.2                 | 8.4                 | 7.8                 | 7.7  | 8.2  | 8.7  | 9.4  |
| Švedska                   | 7.7                 | 7.1                 | 6.1                | 6.2                | 8.3                 | 8.6                 | 7.8                 | 8    | 8    | 7.9  | 7.4  |
| V. Britanija              | 4.8                 | 5.4                 | 5.3                | 5.6                | 7.6                 | 7.8                 | 8.1                 | 7.9  | 7.6  | 6.1  | 5.3  |
| Island                    | 2.6                 | 2.9                 | 2.3                | 3                  | 7.2                 | 7.6                 | 7.1                 | 6    | 5.4  | 5    | 4    |
| Norveška                  | 4.5                 | 3.4 <sup>(b)</sup>  | 2.5                | 2.5                | 3.2                 | 3.6                 | 3.3                 | 3.2  | 3.5  | 3.5  | 4.4  |
| Švicarska                 | :                   | :                   | :                  | :                  | :                   | :                   | :                   | :    | :    | :    | :    |
| Turska                    | 9.5                 | 9                   | 9.1 <sup>(b)</sup> | 10                 | 13                  | 11.1                | 9.1                 | 8.4  | 9    | 9.9  | :    |
| SAD                       | 5.1                 | 4.6                 | 4.6                | 5.8                | 9.3                 | 9.6                 | 8.9                 | 8.1  | 7.4  | 6.2  | 5.3  |
| Japan                     | 4.4                 | 4.1                 | 3.8                | 4                  | 5.1                 | 5                   | 4.6 <sup>(b)</sup>  | 4.3  | 4    | 3.6  | 3.4  |

**Izvor:** Eurostat (podaci ažurirani 16.3.2016.), [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/web/\\_download/Eurostat\\_Table\\_tsdec450HTMLNoDesc\\_50485cea-a6c0-4ac6-8367-8e3aa4f79894.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/web/_download/Eurostat_Table_tsdec450HTMLNoDesc_50485cea-a6c0-4ac6-8367-8e3aa4f79894.htm), 24.3.2016.

**Tablica 2:** *Kretanje stopa zaposlenosti u EU-28 i europodručju u odnosu na ciljeve strategije Europa 2020. (dobna skupina od 20 do 64 godine)*



**Izvor:** Eurostat (LFS) i ciljevi strategije Europa 2020.

## Summary

### **FLEXICURITY AND (DE)REGULATION OF THE LABOUR MARKET**

This paper deals with the employment relations and labour market in the context of flexicurity. The authors analyse a new mode of governance, namely *soft law*, open methods of coordination, European social model, inclusive market, as concepts which are interwoven with flexicurity, employment relations and labour market. The authors take a closer look at the latter concepts' characteristics and impact on the supranational regulation, while juxtaposing regulations of other legal systems with the Croatian regulation. New forms of employment are analysed too (concerning working time, agency work, mini-jobs). This part of the paper is dedicated to the (de)regulation of the labour market, new models of employment, as well as flexicurity and the Croatian labour market *de lege lata*, with the proposals *de lege ferenda*.

**Key words:** *flexicurity, labour market, employment relations, (de)regulation of the labour market, European Union, Croatian labour market, new forms of employment.*

## Zusammenfassung

### **FLEXICURITY UND ARBEITSMARKT(DE)REGULIERUNG**

Die vorliegende Arbeit untersucht Arbeitsverhältnisse und Arbeitsmarkt im Kontext der Flexicurity. Der Schwerpunkt liegt auf den neuen Regulierungsmethoden wie *soft law*, offene Methoden der Koordinierung, europäisches Sozialmodell und Inklusivität als Begriffe, die in engster Verbindung zu Flexicurity, Arbeitsverhältnissen und Arbeitsmarkt stehen und deren Merkmale und Einfluss auf die supranationale Regulative unter die Lupe genommen werden. Zugleich werden rechtsvergleichende und kroatische Lösungen veranschaulicht. Darüber hinaus analysieren die Autorinnen neue Institute des Arbeitsmarktes (neue Arbeitszeitformen, Agenturarbeit, Mini-Jobs). Schließlich folgt eine Betrachtung der (De)Regulierung vom Arbeitsmarkt, neuer Beschäftigungsmodellen und Flexicurity im Zusammenhang mit dem kroatischen Arbeitsmarkt *de lege lata* und es werden Vorschläge *de lege ferenda* gemacht.

**Schlüsselwörter:** *Flexicurity, Arbeitsmarkt, Arbeitsverhältnisse, Arbeitsmarkt(de)regulierung, Europäische Union, kroatischer Arbeitsmarkt, neue Beschäftigungsformen.*

## Riassunto

### **FLESSICUREZZA E (DE)REGOLAMENTAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO**

Costituiscono l'oggetto del presente lavoro i rapporti di lavoro ed il mercato del lavoro nel contesto della flessicurezza. Nel lavoro si analizza il nuovo modello di *governance*, il *soft law*, i metodi aperti di coordinamento, il modello sociale europeo, l'inclusione; tutte le categorie che sono strettamente collegate alla flessicurezza, ai rapporti di lavoro ed al mercato del lavoro. S'indaga circa le loro caratteristiche e l'influenza sulla disciplina sopranazionale e sulle soluzioni giuridiche comparata e croata. Altresi si disaminano alcuni nuovi istituti del mercato del lavoro (nuove forme di regolamentazione dell'orario di lavoro, lavoro in agenzia, *mini-jobs*). Una particolare parte del lavoro è rappresentata dalla ricerca condotta con riguardo alla (de)regolamentazione del mercato del lavoro, dei nuovi modelli d'occupazione, come pure della flessicurezza e del mercato del lavoro croato *de lege lata*, offrendo all'uopo proposte *de lege ferenda*.

**Parole chiave:** *flessicurezza, mercato del lavoro, rapporti di lavoro, (de) regolamentazione del mercato del lavoro, unione Europea, mercato del lavoro croato, nuove forme d'occupazione.*