**185. sjednica GSV-a**

**Točka 2.**

**Iskaz procjene učinka novog Zakona o radu**

**1. PROBLEM**

Zakon o radu donesen je krajem 2009. godine i neznatno izmijenjen tijekom 2011., 2012. i 2013. godine. Zbog negativnih utjecaja gospodarske i financijske krize na zaposlenost i trendove kretanja na tržištu rada, nužno je normativnim promjenama potaknuti sve oblike novog zapošljavanja.

Stopa zaposlenosti nastavila je opadati. Stopa zaposlenosti stanovništva u dobi od 15 do 64 godine smanjila se s 53,2% u trećem kvartalu 2011. na 52,5% u istom kvartalu 2012. godine. Stopa zaposlenosti stanovništva u dobi od 20 do 64 godine pala je s 57,7% na 57,2%.

Smanjenje zaposlenosti popraćeno je povećanjem nezaposlenosti. Stopa nezaposlenosti povećala se s 12,2% u trećem kvartalu 2011. na 14,5% u istom kvartalu 2012. godine. Stopa nezaposlenosti muškaraca porasla je s 12,5% na 14,7%, dok se stopa nezaposlenosti žena povećala s 11,9% na 14,3%. Stopa nezaposlenosti mlade radne snage u dobi od 15 do 24 godine porasla je s 31,3% na 37,6%. Stopa nezaposlenosti povećala se, dakle, kod svih spolnih i dobnih skupina. Registrirana nezaposlenost također se povećala u 2012. godini.

U usporedbi s prethodnom godinom, prosječan broj nezaposlenih porastao je 6,2%. Kako je u 2012. godini došlo do značajnog pada realnog BDP-a u Hrvatskoj zbog gospodarske recesije u zoni eura, vjerojatno je da će se negativna gospodarska kretanja nastaviti i u 2013. godini. Stoga se može očekivati da će u 2013. godini doći do daljnjeg smanjenja zaposlenosti i povećanja nezaposlenosti.

Kretanje zastupljenosti fleksibilnih oblika zaposlenosti, koji obično uključuju rad na određeno vrijeme i rad na nepuno radno vrijeme, ukazuje da se udio osoba koje rade na određeno vrijeme u ukupnom broju zaposlenika blago povećao s 13,6% u trećem kvartalu 2011. godine na 14,1% u istom kvartalu 2012. godine. Nasuprot tome, udio zaposlenih na nepuno radno vrijeme u ukupnom broju zaposlenih smanjio se s 10.8% na 8.9%. Prema podacima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje u nepunom radnom vremenu osigurano je sveukupno 73 000 osiguranika, ali od toga dvostruko veći broj, odnosno 45 400 osiguranika po osnovi rada kod dva ili više poslodavca i to uglavnom u djelatnosti obrazovanja, što upućuje na zaključak da se radi o radnicima koji faktično rade u punom radnom vremenu. Svega 27 600 osiguranika osigurano je po osnovi rada u nepunom radnom vremenu.

Kada se promatraju podaci o sezonskom zapošljavanju proizlazi da se isto zasniva gotovo u cijelosti na ugovoru o radu na određeno vrijeme, a ne na ugovoru o radu za stalne sezonske poslove. To stoga što je prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje tijekom 2011. i 2012. godine zaposleno ukupno 66 748 osoba za sezonski rad na određeno vrijeme, od kojih se nakon prosječnih 6 mjeseci od zapošljavanja njih ukupno 51 343 ili 76,9 % vratilo u evidenciju nezaposlenih. U istom periodu se temeljem ugovora o radu na određeno vrijeme za stalne sezonske poslove zaposlilo svega 756 radnika.

Niti mogućnost rada na izdvojenom mjestu rada, koji uobičajeno podrazumijeva rad od kuće, usprkos brzom tehnološkom razvoju ne koristi se, jer podaci Državnog inspektorata ukazuju da su tijekom 2011. i 2012. godine inspektori izvršili nadzor ovog oblika rada nad svega 546 izdvojena mjesta rada.

Jedan od ciljeva Direktive 104/2008/EZ o agencijama za privremeno zapošljavanje je potaknuti takav oblik fleksibilnog oblika zapošljavanja, poštujući pri tome načelo jednakog postupanja prema ustupljenim radnicima, kako bi se izbjegao "dumping" u cijeni rada ustupljenih radnika i radnika zaposlenih kod korisnika. Prema procjenama agencija za privremeno zapošljavanje udio ustupljenih radnika na tržištu rada kreće se oko 0,3%, što je zanemariv postotak radnika zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje. Nadalje, upravo u cilju poticanja takvog oblika zapošljavanja Europska unija zahtjeva od država članica preispitivanje svih oblika zabrana ili ograničenja koja postoje u nacionalnom zakonodavstvu u odnosu na zapošljavanje preko agencija za privremeno zapošljavanje. Osim toga, u Republici Hrvatskoj ne postoji zabilježena praksa kolektivnog pregovaranja na razini agencija za privremeno zapošljavanje, a kao ograničavajući faktor tome jesu i odredbe o načelu jednakog postupanja u odnosu na plaću i jednake uvjete rada.

Vrlo složena gospodarska situacija i dinamika poslovnih procesa u pojedinim djelatnostima zahtjeva klizni, odnosno varijabilni raspored radnog vremena, koji bi mogao pratiti različite poslovne potrebe, njihovu dinamiku i zahtjeve u organizaciji poslovnih procesa. Cijeneći pri tom i okolnost da se najveći prihodi u Republici Hrvatskoj ostvaruju u djelatnostima turizma i ugostiteljstva, koje su još uvijek na žalost sezonske naravi, vrlo je česta pojava da se prekovremeni sati radnika ne evidentiraju niti plaćaju na propisani način, iako podaci Državnog inspektorata ukazuju da su prekršaji poslodavca vezani uz prekovremeni rad zastupljeni sa svega 2% u ukupnom broju utvrđenih prekršaja.

Stajališta smo da navedeni podatak nije stvarno stanje i da se u praksi prilagođavanjem evidencija radnog vremena prikriva prekovremeni rad duži od dopuštenog i da je navedena pojava mnogo učestalija. Omogućavanje nejednakog rasporeda radnog vremena tijekom određenih razdoblja omogućava poslodavcu internu fleksibilnost i brzu prilagodbu potrebama tržišta te i određenu sigurnost tijeka poslovnog procesa na način da će osigurati duži rad radnika kada mu je to potrebno, odnosno kraći rad kada nije potrebno niti puno radno vrijeme.

Primjena instituta preraspodjele radnog vremena, tzv. „velike preraspodjele“, ukazuje da je ista u potpunosti dobro prihvaćena u djelatnostima koje ovise o klimatskim uvjetima ili su sezonske prirode, a da se ograničavanje najdužeg radnog vremena na 56 odnosno 60 sati tjedno u cijelosti podudara sa postojećim uređenjem najkraćeg trajanja odmora. Uprosječivanjem radnog vremena, a što dozvoljava i odgovarajuća Direktiva 2003/88 o određenim aspektima radnog vremena, neizravno bi se utjecalo i na troškove rada, koji su u posljednjih deset godina kontinuirano na visokoj razini od oko 50% BDP-a, jer bi se smanjio opseg prekovremenog rada i njegovi povećani troškovi. Izmjenom odredbi o rasporedu radnog vremena poslodavcima bi se omogućila organizacija radnog vremena kojom bi poslodavci bili u mogućnosti odgovoriti kratkoročnim fluktuacijama u poslovnom procesu, a što bi za indirektnu posljedicu imalo očuvanje radnih mjesta kroz zadržavanje poslovnih narudžbi i smanjenje troškova u organizaciji rada. Smanjenje troškova rada izravno utječu na konkurentnost, ostvarivanje boljih poslovnih rezultata, rast gospodarstva, a time i novo zapošljavanje.

Fleksibilnost tržišta rada određena je širokim spektrom različitih elemenata poput zakona, kolektivnih ugovora, društvenih normi, sudske prakse, kao i svih ostalih sastavnica institucionalnog okruženja tržišta rada. Radno zakonodavstvo samo je jedna, ali svakako najvažnija kockica u mozaiku koji uključuje mnogo drugih elemenata, zbog čega promjene Zakona o radu, osobito promjene zakonske zaštite zaposlenja uvelike utječu na cjelokupno okruženje. Zakonska zaštita zaposlenja odnosi se na regulativu koja ograničava slobodu poslodavca u prilagođavanju razine zaposlenosti prema potrebama, a što su zakonska ograničenja veća, trenutno zaposleni su zaštićeniji, ali su i troškovi novog zapošljavanja indirektno veći. To naravno izravno utječe na smanjenje potražnje za radom, osobito one grupe osoba koje tek ulaze u svijet rada, odnosno mlađe radne snage. To dokazuju i podaci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje prema kojima je nezaposlenost mladih u dobi od 15 do 24 godine u 2012. godini dosegla 36,1% te oni čine više od trećine ukupno nezaposlenih osoba u Republici Hrvatskoj.

Na koji način zakonska zaštita zaposlenja neizravno utječe na kretanja na tržištu rada jasno proizlazi iz podataka o nezaposlenosti i promjenama radnog zakonodavstva tijekom 2003. godine. Do 2003. godine indeks zakonske zaštite zaposlenja bio je 3,5 bodova, a u siječnju 2003. je bila i najveća stopa nezaposlenosti od 21,9 %. Tijekom te godine pristupilo se izmjenama radnog zakonodavstva kojim su, između ostalog smanjenje zakonom propisane otpremnine i skraćeni otkazni rokovi što je utjecalo na smanjenje indeksa zakonske zaštite zaposlenja za 0,8 postotnih poena, odnosno 23%, te je indeks pao na 2,7 bodova. Smanjenje indeksa, kontinuirani gospodarski rast, povoljnija makroekonomska kretanja i stabilnost tržišta, utjecali su na smanjivanje stope nezaposlenosti koja se do 2007. godine smanjila na 9,6%.

Duljina trajanja otkaznih rokova i visina otpremnina najosjetljivija su pitanja radno pravnog zakonodavstva, a ona su sada uređena na osnovi neprekinutog rada kod istog poslodavca, a ostvaruju se u zavisnosti od kvalifikacijskog roka neprekinutog rada i to pod uvjetom da poslodavac otkazuje ugovor o radu, koji nije uvjetovan ponašanjem radnika. Komparirajući dva navedena instituta mogu se uočiti određene nedosljednosti, jer će radnik kojem je ugovor o radu otkazan zbog skrivljenog ponašanja ostvarivati pravo na otkazni rok, ali u trajanju od polovine najkraćeg trajanja otkaznog roka propisanog zakonom, a ne i otpremninu. Pri tom treba uvažavati i činjenicu da se otkazni rokovi mogu znatno odužiti, zbog sadašnjeg uređenja prekidanja tijeka otkaznog roka zbog svake opravdane nenazočnosti radnika na radu (to je vrijeme trudnoće, korištenja rodiljnog, roditeljskog, posvojiteljskog dopusta, rada s polovicom punog radnog vremena, rada u skraćenom radnom vremenu zbog pojačane njege djeteta, dopusta trudnice ili majke koja doji dijete, te dopusta ili rada u skraćenom radnom vremenu radi skrbi i njege djeteta s težim smetnjama u razvoju prema posebnom propisu, privremene nesposobnosti za rad, godišnjeg odmora, plaćenog dopusta, vršenja dužnosti građana u obrani te u drugim slučajevima opravdane nenazočnosti radnika na radu, određenim zakonom).

Na temelju propisanih osnova prekidanja tijeka otkaznog roka u praksi se često događa da pravne posljedice otkaza, odnosno istek otkaznog roka i odjave iz obveznih osiguranja, nastupe i nakon nekoliko godina od donošenja odluke o otkazu. Pri tom nije nevažna i činjenica da u takvim situacijama poslodavac nema druge mogućnosti osim da na te poslove, na kojima je privremeno nenazočan radnik, zapošljava radnika na određeno vrijeme, čije je trajanje neizvjesno. Istraživanje koje je provela Američka gospodarska komora u Hrvatskoj 2011. godine na slučajno izabranim uzorcima ukazuje da je 45 od ukupno 52 radnika kojima je otkazan ugovor o radu otvorilo bolovanje posljednji dan prije isteka otkaznog roka, na kojem su proveli prosječno 4 mjeseca, a čime su ostvarili još jednu punu godinu neprekidnog rada kod poslodavca (dodatnih 6.400,00 kuna ugovoreno kolektivnim ugovorom), kao i novčanu pomoć ugovorenu kolektivnim ugovor za bolovanje duže od 90 dana u iznosu od 2.500,00 kuna jednokratno. U ovakvim se slučajevima poslodavac stavlja u izrazito nepovoljan položaj, jer ne može predvidjeti troškove otkazivanja ugovora o radu, koji mogu nanijeti štetu cjelokupnom poslovanju.

 Drugačija stajališta zauzela je sudska praksa u primjeni instituta tijeka otkaznog roka u slučaju u kojem je radnik tijekom otkaznog roka oslobođen obveze rada, smatrajući da u tom slučaju privremena nesposobnost za rad ne bi mogla prekinuti tijek otkaznog roka, jer uopće i ne postoji obveza radnika dolaska na rad i obavljanje rada. Relevantne sudske odluke stoga zaključuju da se u slučaju kada je radnik tijekom otkaznog roka oslobođen obveze dolaska na rad, tada se na tijek otkaznog roka ne primjenjuje odredba o prekidanju tijeka otkaznog roka ( Vrhovni sud Republike Hrvatske, Revr-615/08 i Županijski sud Bjelovar, Gž-3239/11).

Institut otpremnina uređen je na način da istu ostvaruje radnik kojem poslodavac nakon dvije godine neprekinutog rada otkazuje ugovor o radu, osim ako ga otkazuje iz razloga uvjetovanog ponašanjem radnika, a ista se utvrđuje u najmanjem iznosu od jedne trećine prosječne plaće koju je radnik ostvario u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu za svaku navršenu godinu rada kod tog poslodavca, s tim da zakonom propisana otpremnina ne može biti veća od 6 prosječnih plaća tog radnika. Pri tom svakako treba naglasiti da se otpremnine mogu na povoljniji način urediti i drugim izvorima radnih prava, odnosno kolektivnim ugovorima, ugovorima o radu ili pravilnicima o radu, a što je vrlo raširena praksa, osobito u javnim službama gdje je ista u najvećem broju slučajeva ugovorena u njenom neoporezivom dijelu, odnosno u visini od 6.400,00 kuna za svaku navršenu godinu rada kod poslodavca. Uvažavajući kumulaciju odnosno integriranje neprekidnog rada u javnim službama, ugovorenih kolektivnim ugovorima, utječe na vrlo visoku razinu otpremnina u tim službama, a njezin porezni tretman narušava vertikalnu pravednost.

Kada se promatra privatni sektor tada za detaljniju analizu nema raspoloživih podataka, obzirom da se u istom otpremnine ugovaraju ugovorom o radu ili se primjenjuje Zakon o radu, jer je pokrivenost kolektivnim ugovorima vrlo niska, a procjena je da pravo na istu u tom sektoru ostvaruje oko 20 do 60 tisuća radnika godišnje, za to bi procijenjeni trošak otpremnina bio između 1 i 3 milijarde godišnje. Obzirom da isplata otpremnina djeluje pro-ciklički na poslodavce te ih u periodima ekonomske i financijske krize onemogućuje da otpuštaju radnike zbog financijskih problema, to posebno ugrožava radno intenzivne sektore. Međutim, veći dio troškova ovih otpremnina prebačen je na Državni proračun ili na radnike, jer u slučaju stečaja poslodavca otpremnine propisane Zakonom o radu, radnicima isplaćuje Agencija za zaštitu radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca iz Državnog proračuna, a preostali dio radnici uglavnom ne ostvare u stečaju zbog nedostatne ostavinske mase. Na to upućuju i podaci spomenute Agencije, koja djeluje od 2003. godine i koja svake godine isplaćuje kontinuirano povećani broj zahtjeva, a udio vraćenih sredstava je zanemariv. Tako je Agencija u proteklih deset godina isplatila za sveukupno 30 126 zahtjeva 363,29 milijuna kuna, od kojih je iz stečajnih masa vraćeno svega 67,78 milijuna kuna ili 19,01%.

Regulativni okvir otpremnina nije u potpunosti primjeren ni s aspekta pravednosti i jednakog postupanja, jer će radnik zaposlen na neodređeno vrijeme u slučaju otkaza ostvariti otpremninu nakon dvije godine neprekidnog rada, a radnik zaposlen na određeno vrijeme, koje može trajati i mnogu duže od dvije godine ne ostvaruje pravo na otpremninu ako mu ugovor prestaje istekom roka na koji je sklopljen. Pri tom je važno istaknuti i okolnost da se ugovor o radu na određeno vrijeme, a koji je postao pretežiti oblik novog zapošljavanja, ne može otkazivati, osim u slučaju kada je to tim ugovorom posebno ugovoreno. Osim toga, postavlja se i pitanje što je s pravom radnika na otpremninu kada radnik otkazuje ugovor o radu zbog teške povrede obveza poslodavca, a što su svakako neisplata plaća ili ne provođenje mjera zaštite na radu.

Sve opisane probleme u postojećem sustavu otpremnina dodatno opterećuje i institut sudskog raskida ugovora o radu, odnosno uz taj institut propisana visina naknade štete. Naime, ako sud utvrdi da otkaz poslodavca nije dopušten, a radniku nije prihvatljiv nastavak radnog odnosa, sud će na zahtjev radnika odrediti dan prestanka radnog odnosa i dosuditi mu naknadu štete u iznosu od najmanje 3, a najviše 18 prosječnih plaća, koji iznos ovisi o trajanju radnog odnosa, starosti i obvezama uzdržavanja. Temeljem propisanih kriterija utvrđivanja visine naknade štete može se zaključiti da je ista na neki način zamjena za otpremninu, koju je u ovom slučaju radnik već mogao ostvariti ili je nije ostvario ako se radi o skrivljenom ponašanju. Ukoliko je nedopušten proglašen redovni otkaz zbog poslovno ili osobno uvjetovanog razloga, radnik je već mogao po istom ostvariti otpremninu, a tada će i po sudskom raskidu ostvariti naknadu štete. S druge strane ako je nedopuštenim proglašen otkaz skrivljen ponašanjem radnika radnik će umjesto otpremnine ostvariti naknadu štete. Međutim, i u jednom i u drugom slučaju se ostvaruje isplata koja ovisi o volji i slobodnom disponiranju radnika o nastavku, odnosno prekidu radnog odnosa. Iz podataka raspoložive sudske prakse proizlazi da do sada nije bilo presuda u kojima bi naknada štete bila dosuđena u visini od 18 prosječnih plaća, već su najviše visine za radnike s dugim trajanjem radnog odnosa bile na razini 12 plaća. Sagledavajući navedeno u naprijed opisanim slučajevima prvi bi radnik ostvario od poslodavca zakonsku otpremninu od 6 plaća i naknadu štete od 12 plaća, dok bi drugi radnik ostvario 12 plaća, što je sve znatno više od Zakonom propisane najviše otpremnine.

Stupanjem na snagu novog Ovršnog zakona („Narodne novine“, broj 112/12 i 25/13) u praksi su se pojavili brojni problemi u primjeni, jer razni propisi plaću definiraju različito u kom smislu su provedene i brojne rasprave o pravnom uređenju područja plaća, koje mora biti uređeno na jedinstveni način i to u financijskim propisima, koji između ostalog uređuju i njezinu strukturu. Pri tom se otvorilo i pitanje odredivosti plaće u smislu radnog zakonodavstva, odnosno Zakonom o radu otvorena mogućnost da se visina plaća mijenja jednostranim aktom poslodavca, što nije sukladno ugovornom pravnom statusu radnog odnosa. Naime, propisujući obvezni sadržaj ugovora o radu, a što je i institut plaće, omogućeno je da se ista ne ugovara ugovorom o radu, već da ugovor upućuje na druge izvore prava kojima je uređen sustav plaća. Obzirom da je jedan od izvora prava i pravilnik o radu, kojeg donosi poslodavac uz savjetovanje s radničkim vijećem, čije ga mišljenje ne obvezuje, istim se može smanjivati i razina plaća jednostranom odlukom poslodavca. I bogata sudska praksa je u sporovima vezanim uz plaće zauzela pravno stajalište da je radnik, potpisujući ugovor o radu kojim plaća nije ugovorena, već upućuje na pravilnik o radu, unaprijed pristao na promjene u visini plaće tijekom trajanja radnog odnosa. Ukoliko bi se zauzeo načelni stav da bi se plaće mogle utvrđivati samo dvostranim aktima kao suglasnim voljama stranaka, dakle kolektivnim ugovorom ili ugovorom o radu, tada se otvara pitanje mogućnosti otkazivanja ugovora o radu u slučajevima kada poslodavac, doduše treba radnike i nije prestala potreba za njihovim radom, ali im više ne može isplaćivati plaće u visini ugovorenoj kolektivnim ugovorom ili ugovorom o radu.

I stupanje na snagu Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje („Narodne novine“, broj 82/12 i 88/12) otvorilo je niz dvojbi oko primjene pojedinih instituta s područja kolektivnih radnih odnosa, osobito pitanje stranaka kolektivnog ugovora i prava na štrajk. Naime, ako pregovore o sklapanju kolektivnog ugovora mogu voditi samo reprezentativni sindikati, tada se nameće i zaključak da stranke tog kolektivnog ugovora mogu biti samo dio ili svi reprezentativni sindikati. U tom smislu je dvojben i institut pristupanja kolektivnom ugovoru, jer istom mogu pristupiti samo sindikati koji mogu biti stranka, a ako nereprezentativni sindikati ne mogu biti strankom, tada ne mogu ni pristupiti sklopljenom kolektivnom ugovoru. Posljedično to otvara pitanje da li nereprezentativni sindikati, koji i ne mogu pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora, mogu pokrenuti štrajk zbog sklapanja, izmjene ili obnove kolektivnog ugovora, odnosno interesnog spora. Ova otvorena pitanja na području kolektivnih radnih odnosa treba harmonizirati sa spomenutim Zakonom o reprezentativnosti. Međutim, posve je jasno da zbog svih mogućih pravnih pitanja štrajkati mogu svi sindikati neovisno o njihovoj reprezentativnosti, u kom smislu je najvažniji štrajk zbog neisplate plaća odnosno naknada plaća. Zbog ovog razloga sindikati mogu pozvati i provesti štrajk tek nakon proteka roka od 30 dana od dana dospijeća plaće, odnosno naknade plaće, a što praktično znači najranije u roku od 45 dana nakon isteka mjeseca za koju je plaća zarađena, što se ukazuje neprimjereno dugim rokom.

Važeći Zakon o radu, koji je najvažniji opći propis o radu i propisuje prava i obveze nacionalnih individualnih i kolektivnih radnih odnosa, dodatno je opterećen opsežnim normativnim dijelom kojim se uređuje područje obavješćivanja, savjetovanja i suodlučivanja radnika na transnacionalnoj odnosno europskoj razini. Pri tom je izvjesno da se institut europskih radničkih vijeća neće u velikom opsegu primjenjivati u Republici Hrvatskoj, jer svoju primjenu u potpunosti ostvaruje samo kada poslodavac s vladajućim utjecajem ima svoje sjedište u Republici Hrvatskoj. Stoga je, kao i zbog različitosti adresata na koji se ovaj dio Zakona odnosi, predmetno uređenje bolje izdvojiti u poseban propis, a radno zakonodavstvo smislenije normativno urediti, kronološki složiti, olakšati nacionalnu primjenu i učinkovitiji inspekcijski nadzor. Također je i za područje prekograničnog pripajanja ili spajanja, a koje je velikim dijelom uređeno Zakonom o trgovačkim društvima („Narodne novine“, broj 152/11-pročišćeni tekst, 111/12 i 68/13) te sudjelovanje radnika u Europskoj zadruzi, koje je uređeno Zakonom o uvođenju europske zadruge („Narodne novine“ broj 63/08), propise o sudjelovanju radnika u odlučivanju potrebno ugraditi u te posebne propise, obzirom da oni uređuju i tijela upravljanja i načine i uvjete registriranja trgovačkih društava, odnosno zadruga u odgovarajuće registre.

**2. CILJEVI**

Nakon prethodno opisanih problema uočenih u primjeni važećeg Zakona o radu, opsežnosti i nespretne strukture samog Zakona, kao i novog ili izmijenjenog zakonodavstva s kojim je važeći Zakon o radu potrebno horizontalno uskladiti, ciljevi koji se žele postići novim Zakonom o radu su slijedeći:

1. Izmjenom odredbi o organizaciji radnog vremena potaknuti internu fleksibilnost organizacije rada kod poslodavca, zadržati radna mjesta te smanji troškove poslovanja poslodavca kroz omogućavanje organizacije radnog vremena kojom će poslodavac biti u mogućnosti odgovoriti na kratkoročne fluktuacije u poslovnim procesima.
2. Izmjenom sustava otpremnina omogućiti svim radnicima, te i radnicima koji rade na određeno vrijeme, ostvarivanje prava na isplatu otpremnina, a što će posljedično u vezi s mogućnošću otkazivanja ugovora zbog nezadovoljenja na probnom radu smanjiti udio ugovora o radu na određeno vrijeme u novom zapošljavanju.
3. Omogućavanje umanjenja plaća radnicima zaposlenim u agencijama za privremeno zapošljavanje u periodima kada nisu ustupljeni korisnicima te produžavanjem vremena mogućeg neprekinutog ustupanja korisniku, potaknuti zapošljavanje tih radnika na neodređeno vrijeme.
4. Izmjenom instituta nepunog radnog vremena, na način da se na isplatu svih materijalnih prava radnika dosljedno primjenjuje načelo „pro rata temporis“ potaknuti zapošljavanje u nepunom radnom vremenu, za što dodatnu potporu pruža i aktivna mjera zapošljavanja „rad na dijeljenom radnom mjestu“ koju provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje.
5. Izmjenom instituta stalnih sezonskih poslova i omogućavanje određenih potpora za produženo mirovinsko osiguranje, potaknuti ugovaranje stalnih sezonskih poslova koji bi omogućili staž osiguranja u neprekinutom trajanju, umjesto ugovora o radu na određeno vrijeme.
6. Izmjenom organizacije rada na izdvojenom mjestu rada, osobito glede zahtjeva zaštite na radu i evidencije o radnom vremenu potaknuti i taj oblik fleksibilnijeg upravljanja ljudskim potencijalima. Obzirom da je ovaj oblik rada često dobro prihvaćen i od strane radnika i od strane poslodavaca, treba pojednostaviti propise o evidenciji radnog vremena i omogućiti da se umjesto formalne nazočnosti može propisati radni učinak. Također treba omogućiti takav rad i za poslove s posebnim uvjetima rada, jer su oni u ovom trenutku definirani vrlo starim i tehnološki zastarjelim Pravilnikom o poslovima s posebnim uvjetima iz 1984. godine. U tom smislu apsolutnu zabranu trebalo bi zamijeniti propisivanjem minimalnih uvjeta za izdvojene prostore čije udovoljavanje bi potvrđivali ovlašteni stručnjaci zaštite na radu.
7. Smanjiti indeks zakonske zaštite zaposlenja i time potaknuti novo zapošljavanje, osobito mladih i to izmjenom instituta otpremnina, sudskog raskida radnog odnosa i dugotrajnih sudskih postupaka o zamijeni suglasnosti koju na otkazivanje daje radničko vijeće.
8. Sustav otpremnina izmijenio bi se na način da bi poslodavci uplaćivali manju stopu doprinosa u fondove otpremnina za sve svoje zaposlene radnike, a isti bi se kapitalizirao na računima radnika i u slučajevima promjena poslodavaca. Novi sustav osigurao bi pravo na otpremninu svim radnicima, smanjio bi teret otpuštanja onim poslodavcima koji otpremnine isplaćuju i istovremeno oslobodio Državni proračun troškova onih otpremnina koje poslodavci u stečaju ne isplaćuju. Prednosti novog sustava bio bi i dodatni impuls tržištu kapitala kroz financijska ulaganja fondova, a administrativnih troškova za uspostavu institucionalnog okvira nema, jer isti već postoji u području mirovinskog osiguranja.
9. Izmjenom maksimalne visine naknade štete u slučaju sudskog raskida ugovora o radu, istu je potrebno uskladiti sa pravnim uređenjem otpremnine, jer ta naknada štete u velikom broju slučajeva zamjenjuje institut otpremnine. U tom smislu najviši iznos naknade štete treba utvrditi na istoj razini na kojoj je zakonom utvrđena najviša otpremnina, u visini 6 prosječnih plaća, a to i tim više što kod sudskog raskida radni odnos prestaje odnosno ne nastavlja se po zahtjevu radnika, a ne poslodavca.
10. Odteretiti radne sudove i umanjiti troškove dugotrajnih sudskih postupaka nadomještanja suglasnosti radničkog vijeća na otkaz ugovora o radu velikog broja posebno zaštićenih radnika, propisivanjem obveznog arbitražnog postupka.
11. Izmjenom apsolutne zaštite otkazivanja ugovora o radu radnicima koji koriste rodiljna i roditeljska prava, odnosno propisivanjem relativne zaštite omogućiti prestanak radnog odnosa tim osobama u slučaju smrti poslodavca fizičke osobe, prestanka obrta po sili zakona, brisanja trgovca pojedinca iz registra i u postupku likvidacije poslodavca. Izvanredni otkaz ugovora o radu zbog osobito teške povrede obveze iz radnog odnosa potrebno je također omogućiti, jer to sada nije moguće čak ni u slučajevima kada je radnik u svezi s radom počinio i kazneno djelo.
12. Onemogućiti jednostranim aktom mijenjati visinu plaća na način da se ista više ne može uređivati pravilnicima o radu, već dvostranom ugovornom voljom, odnosno ugovorom o radu ili kolektivnim ugovorom, ali tada urediti i posebnu vrstu otkaza ugovora o radu za slučaj da poslodavac ne može isplaćivati ugovorenu plaću, a radnik ne pristane na izmjenu ugovora.
13. Definiranjem interesnih i pravnih kolektivnih radnih sporova uskladiti prava sindikata na štrajk sa Zakonom o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, ali ujedno omogućiti svim sindikatima pokretanje štrajka zbog neisplate plaće odmah po proteku dana dospijeća njene isplate.
14. Definiciju stranaka kolektivnog ugovora također treba uskladiti sa Zakonom o reprezentativnosti i riješiti pravi status te prava i obveze pristupnika kolektivnom ugovoru.
15. U cilju rasterećenja Zakona od odredbi kojima su regulirana prava posebnim propisima, kao primjerice Zakonom o rodiljnim i roditeljskim potporama, predlaže se takve odredbe brisati iz Zakona o radu.
16. U cilju rasterećenja opsežnog teksta Zakona o radu, dio o Europskim radničkim vijećima izdvojiti u poseban propis, dio o prekograničnom spajanju i pripajanju propisati Zakonom o trgovačkim društvima, a dio o suodlučivanju radnika u Europskoj zadruzi Zakonom o uvođenju Europske zadruge.
17. Izmjenom strukture Zakona u dva osnovna dijela koji uređuju individualne i kolektivne radne odnose te unutar svakog od njih kronološki logičnije pratiti institute od zasnivanja radnog odnosa, preko propisanih prava i obveza, do prestanka radnog odnosa, olakšati kako primjenu samog propisa tako i njegov inspekcijski nadzor

**3. MOGUĆE OPCIJE**

**3.1. OPCIJA 1 – ne poduzimati ništa (nenormativno rješenje)**

Zadržavanje na pravnoj snazi neizmijenjenog Zakona o radu može dodatno utjecati na smanjivanje zaposlenosti i rasta nezaposlenosti, jer će se na tržište rada i tijekom 2013. godine negativno odražavati gospodarska recesija u euro zoni, zbog čega će se negativna gospodarska kretanja nastaviti. Stoga bi zadržavanje postojeće razine zakonske zaštite zaposlenja i njegov neizravan utjecaj na troškove novog zapošljavanja još dodatno otežao ulazak mladih, koji i sada čine znatan udio u broju nezaposlenih, u svijet rada.

Uvažavajući pri tom i činjenicu da je stanovnicima Hrvatske od 01. srpnja 2013. godine omogućen ograničen pristup velikom tržištu rada Europske unije, zadržavanjem barijera za zapošljavanje mladih može utjecati i na njihovu emigraciju, osobito visoko obrazovanih osoba, a što ni u kom slučaju nije interes Republike Hrvatske, to i tim više što su troškovi njihovog školovanja visoki i oni će biti potrebni gospodarskom rastu čim se za njega ostvare uvjeti.

Poslodavcima je u recesijskim periodima nužno omogućiti prilagođavanje razine zaposlenosti potrebama procesa rada i ubrzavanje restrukturiranja u skladu s tržištem, ali ujedno je potrebno zaštiti interese i prava radnika na ujednačen i pravičan način.

Važeće radno zakonodavstvo propisuje niz ograničenja i posebnih uvjeta koji znatno ograničavaju ili onemogućuju zapošljavanje u fleksibilnim oblicima rada jer su ponekad troškovi takvog rada veći od troškova redovnog rada, zbog čega je udio fleksibilnih oblika rada u ukupnoj zaposlenosti u Republici Hrvatskoj znatno manje zastupljen nego u državama članica Europske unije.

Zakon o radu je i jedan od elemenata koji utječu i na razinu troškova rada, koji se u Republici Hrvatskoj u posljednjih 10 godina kreću na razini od oko 50% bruto domaćeg proizvoda i znatno su viši od tih troškova u zemljama članicama Europske unije. U cilju smanjivanja troškova rada, koji mogu potaknuti novo zapošljavanje, nužno je izmijeniti zakonsku regulativu u području radnog vremena, osobito prekovremenog rada i mogućih rasporeda redovnog rada, kao i sustav otpremnina koji bi smanjio troškove otpuštanja poslodavcima, osobito u radno intenzivnim djelatnostima u periodima financijske krize i smanjio troškove Državnog proračuna.

Zadržavanjem postojećih zakonskih rješenja i nadalje bi u primjeni imali horizontalno neusklađeno zakonodavstvo, koje bi s aspekta kolizije primjene propisa i nadalje izazivali dvojbe i generirali nepotrebno duge i skupe sudske troškove, osobito u području kolektivnih radnih sporova.

Osim toga, treba na odgovarajući način riješiti i postojeću neučinkovitost prekršajnih postupaka koji se vode radi povreda prava radnika, od kojih većina ode u zastaru, te upravnim mjerama inspektorata učinkovito omogućiti ostvarenje prava radnika u kratkom roku.

**3.2. OPCIJA 2: - (nenormativno rješenje)**

Nenormativno rješenje u području propisivanja zajamčenih razina radnih prava i obveza nije moguće, jer Zakon o radu mora biti usklađen, odnosno mora implementirati i osigurati dosljednu primjenu zajamčenih uvjeta rada propisanih obvezujućim direktivama Europske unije i pravnim stajalištima europske sudske prakse, ali i Konvencijama međunarodne organizacije rada kojih je Republika Hrvatska stranka. Zbog toga područje uređivanja individualnih i kolektivnih radnih odnosa nije moguće prepustiti ishodu pregovora socijalnih partnera niti isključivom autonomnom uređenju od strane jedne od stranaka ugovornog odnosa, odnosno poslodavcu putem internih akata.

**3.3. OPCIJA 3: - (normativno rješenje)**

Zakon o radu propisuje minimalne zahtjeve u području rada te prava i obveze stranaka individualnih i kolektivnih radnih odnosa, u cilju ublažavanja posljedica gospodarske krize na tržištu rada i horizontalnog usklađivanja zakona s dugim propisima i sudskom praksom.

**I. 1. Opće odredbe** – propisuju predmet i svrhu propisa te definiraju temeljne pojmove koji Se koriste u strukturi propisa i bit će korišteni u njegovim provedbenim propisima.

**II. Individualni radni odnosi**

1. **Zasnivanje radnog odnosa** – propisuje obvezni sadržaj svih mogućih oblika ugovora o radu i posebnu zaštitu maloljetnih osoba.
2. **Zaštita života, zdravlja i privatnosti radnika** – propisuje obveze poslodavca u zaštiti radnika.
3. **Zaštita trudnica, roditelja i posvojitelja** – propisuje posebna prava navedene grupe radnika, koja se ujedno usklađuju s posebnim propisom koji uređuje rodiljne i roditeljske potpore.
4. **Zaštita radnika koji su privremeno ili trajno nesposobni za rad** – propisuje posebna prava radnika, osobito ako je nesposobnost uzrokovana ozljedom na radu ili profesionalnom bolešću.
5. **Privremeno zapošljavanje** - poglavlje koje propisuje uvjete i način poslovanja agencija za privremeno zapošljavanje, način i uvjete ustupanja radnika, te prava i obveze agencije i korisnika.
6. **Probni rad, obrazovanje i osposobljavanje za rad** – propisuje uvjete i rokove za provjeru radnih i stručnih sposobnosti novo zaposlenih radnika.
7. **Radno vrijeme** – propisuje maksimalna trajanja radnog vremena, raspored radnog vremena, pojmove vezane uz radno vrijeme i obveze poslodavca.
8. **Odmori i dopusti** – propisuje minimalna trajanja odmora, izuzeća od propisanih pravila, korištenje zamjenskih odmora i prava i obveze radnika i poslodavca.
9. **Plaće** – načelno uređuje pojmove plaće i naknade plaće, načelo jednakosti plaća i zaštitu od prijeboja i ustegnuća.
10. **Izumi i tehnička unapređenja** – uređuje prava i obveze poslodavca, odnosno korisnika i radnika u slučaju ostvarenog izuma ili tehničkog unaprjeđenja.
11. **Zabrana natjecanja radnika s poslodavcem** – propisuje zakonsku i ugovornu zabranu natjecanja te naknade šteta.
12. **Naknade šteta** – propisuje odgovornost, regresnu odgovornost i naknadu štete koju uzrokuju radnik, odnosno poslodavac jedan drugome ili trećim osobama.
13. **Prestanak ugovora o radu** – propisuje načine prestanka ugovora o radu, uređuje područje i vrste otkaza ugovora o radu i kolektivnog otkazivanja te postupak prije otkazivanja i uređuje institut i uvjete za ostvarivanje prava na otpremnine.
14. **Ostvarivanje prava i obveza iz radnog odnosa** - uređuje područje odlučivanja o pravima i obvezama, sudsku zaštitu prava i teret dokazivanja te postupke arbitraže i mirenja.
15. **Sudjelovanje radnika u odlučivanju** – propisuje način utemeljenja i djelovanja radničkog vijeća na nacionalnoj razini, uređuje područje obavješćivanja, savjetovanja i suodlučivanja radničkog vijeća te njegov odnos sa sindikatima i definira skup radnika, kao i predstavnika radnika u tijelu upravljanja poslodavca.

**III. Kolektivni radni odnosi**

1. **Udruge radnika i poslodavaca** – propisuje slobodu udruživanja, način utemeljenja i registracije udruga, njihovu imovinu, djelovanje i način prestanka djelovanja.
2. **Kolektivni ugovori** – uređuje područje predmeta i stranaka kolektivnih ugovora, vremena na koje se isti sklapaju, institute otkaza, pristupanja i proširenja primjene te sudske zaštite prava iz kolektivnih ugovora.
3. **Štrajk i rješavanje kolektivnih radnih sporova** – instituti štrajka i štrajka solidarnosti usklađuje se s posebnim propisom o reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, uređuju se postupci mirenja i arbitražnog rješavanja kolektivnih radnih sporova te sudska zaštita.
4. **Sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini** – propisuje sastav i ovlasti Gospodarsko socijalnog vijeća na nacionalnoj razni, sukladno posebnom propisu o zastupljenosti u tripartitnim tijelima.

**IV. Nadzor nad primjenom Zakona**

1. **Upravni nadzor** – propisuje nadležnosti ministarstva nadležnog za rad.
2. **Inspekcijski nadzor** – propisuje nadležnost tijela državne uprave nadležnog za inspekciju rada.

**V. Posebne odredbe**

1. **Utjecaj vršenja dužnost građana u obrani** – propisuje prava koje radnici ostvaruju u području radnih odnosa u vrijeme i nakon vršenja dužnosti u obrani.
2. **Prava kandidata za predsjednika Republike Hrvatske, zastupnike i članove skupština ili vijeća** – propisuje prava koja u području radnih odnosa ostvaruju kandidati za predsjednika Republike Hrvatske te zastupnici, odnosno koja ostvaruju po isteku mandata.

**VI. Prekršajne odredbe**

1. **Lakši prekršaji** - propisuju postupanja koja čine manje prekršaje poslodavca.
2. **Teži prekršaji** – propisuju postupanja protivna prisilno pravnim odredbama koje izravno ugrožavaju prava radnika.
3. **Najteži prekršaji** - se usklađuju s Kaznenim zakonom.

**VII. Prijelazne i završne odredbe**

1. **Određivanje provedbenih propisa** – određuje rokove i provedbene propise koje je ovlašten donijeti ministar nadležan za rad.
2. **Stupanje na snagu** – određuje dan stupanja na snagu Zakona.

**3.4. OPCIJA 4: - (normativno rješenje)**

Alternativno normativno rješenje, koje bi podrazumijevalo donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, nije izgledno, jer je struktura predloženog novog Zakona sasvim drugačija, a osim toga jedan veliki dio postojećeg Zakona treba izdvojiti jednim dijelom u poseban novi propis, a drugim dijelom u pripadajuće postojeće posebne propise. Obzirom da bi takve izmjene i dopune iziskivale promjene više od 30 % teksta Zakona, nomotehnička pravila nalažu izradu novog, cjelovitog teksta Zakona, što je i prihvatljivije s aspekta olakšane primjene i jačanja pravne sigurnosti.

1. **USPOREDBA OPCIJA**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Opcije** | **Koristi** | **Troškovi** |
| Opcija 1:ne poduzimati ništa | Nisu identificirane izravne koristi  | Zadržat će se visoki troškovi rada, troškovi restrukturiranja kao i troškovi Državnog proračuna  |
| Opcija 2:(nenormativno rješenje) | Nije moguće  | Isti kao u opciji 1. |
| Opcija 3:(normativno rješenje) | Jasniji i pregledniji zakonski okvir osigurat će veću pravnu sigurnost radnika i omogućiti učinkovitiji nadzor te time i brže ostvarivanje prava. | Očekuje se smanjivanje troškova rada, visokih troškova smanjenja zaposlenih i uštede u Državnom proračunu na poziciji osiguranja radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca  |
| Opcija 4:(normativno rješenje) | Nisu identificirane izravne koristi  | Nije moguće procijeniti  |

**5. SAVJETOVANJE**

Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava objavit će ovaj Iskaz o učincima donošenja novog Zakona o radu na svojoj web stranici, a savjetovanje sa zainteresiranom javnošću će trajati do 15. rujna 2013. godine. Nakon provedenog savjetovanja, temeljem provedene javne rasprave Iskaz će se ažurirati u Prijedlogu Iskaza.

Zagreb, kolovoz 2013.