

RADNO PRAVO ZA 21. STOLJEĆE: MITOVI O FLEKSIBILIZACIJI*

mr. sc. Viktor GOTOVAC

Pravni fakultet u Zagrebu

UDK 349.2

Sažetak

Cilj rada je upozoriti na povezanost fenomena globalizacije i procesa fleksibilizacije radnog prava, i to tijekom druge polovice 20. stoljeća, danas, ali i u budućnosti radnog prava. U pojedinim poglavljima rada nastoje se objasniti osobitosti globalizacije, posljedice globalizacije u radnom pravu, povijesni kontekst fleksibilizacije radnog zakonodavstva, razlozi utjecaja globalizacije na radno pravo te opasnosti koje nosi neshaćanje trendova fleksibilizacije i odupiranje njima. U završnom dijelu rada navode se konkretna djelovanja u smjeru fleksibilizacije radnog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj, osobito izmjene i dopune Zakona o radu iz 2003. godine. Rad završava zaključnim bilješkama koje ocrtavaju nužnosti fleksibilizacije i posljedice koje one nose.

Ključne riječi: globalizacija, fleksibilizacija, radno pravo, radno zakonodavstvo, tržišta rada

Uvod

Globalizacija. Harmonizacija. Integracija. Kraj 20. i početak 21. stoljeća znanstvene je i stručne radove opteretio tolikim stranim riječima, o čijem se sadržaju svi tobože slažemo, iako ih zapravo vrlo različito razumijevamo. O čemu je riječ? Riječ je o iščekivanju nekoga novog doba, spektakularnih promjena, možda i kataklizmičnog iskustva. Riječ je o iščekivanju "nečega", za što nismo baš sigurni što bi to trebalo biti. Kao u kineskoj poslovici: da bismo znali kuda krenuti, trebamo znati kamo idemo. Stoga se nameću brojna pitanja. Što je globalizacija? Koja je veza globalizacije i radnih odnosa? Kakvo je radno pravo globalne ekonomije?

1. Što je globalizacija

Globalizacija je višestrukost povezanosti država i društava koji čine moderni svjetski sustav, fenomen prema kojemu događaji, odluke i aktivnosti s jedne strane svijeta

* Primljeno (*Received*): 17.10.2003.

Prihvaćeno (*Accepted*): 12.11.2003.

znatno utječu na udaljene osobe i društva (Bednarek, 1998:215). Globalizacija djeluje dvojako: ona veže širi, ali i ih i produbljuje. U ekonomskom smislu globalizacija je integrirani sustav poslovnih regulacija koji smjera izmještanju roba, usluga, informacija i kapitala (preko međudržavnih granica), uz niske troškove i veliku brzinu, te tehnološki sustav koji se koristi sredstvima proizvodnje, transporta i komunikacije kako bi omogućio takvo izmještanje (Arthurs, 2001:273).

Globalizacija u društveno-političkom smislu označava rezultat dosljedne primjene neoliberalnih političkih razmišljanja koji tržišne snage i reguliranje pretpostavljaju državnoj intervenciji. U takvom sustavu država i granice ne smiju otežavati globalizaciju: smisao države jest u tome da stvori infrastrukturu i okvir potreban za razvoj tržišta te da usto bude što manje zamjetna. I upravo to, uz neke otklone, jest ono što se događa. Regionalno i globalno integriranje brišu granice nacionalnih sustava. Dolazi do novog shvaćanja pravnih, ekonomskih i društvenih identiteta koji promoviraju suvremeni kapitalizam u kojemu se organiziraju tokovi kapitala i djelovanje multinacionalnih aktera u želji da se postigne najveći stupanj proizvodnosti uz najmanje proizvodne troškove.

Globalizaciju nikako ne treba promatrati kao društvenu stihiju. Ona je logična, ali ona ne nastaje i ne provodi se "od sebe". Globalizacija znači redefiniranje, svjesno i namjerno mijenjanje postojećeg stanja. U rušenju nacionalnih infrastruktura globalizacija se koristi upravo tom infrastrukturom nacionalne (pravne) države: globalizacija ovisi o tome koliko je država spremna odustati od barijera i ograničenja što otežavaju ekonomska kretanja. Globalizirana država treba ukloniti sve diskriminacije domaćih i stranih subjekata i u svoj sustav uklopiti sve odnose i regulacije koje omogućuju globalne poslovne odnose¹. U globalizaciji nestaje sve ono što je nacionalnim zakonodavstvima, ne tako davno, stajalo na raspolaganju radi ostvarivanja u nacionalnom smislu optimalnih tržišnih uvjeta. Učinci globalizacije su opsežni: ona mijenja shvaćanje društvenog prostora, uvodi novo mjerilo teritorijalnosti, a u većem dijelu prestaje biti smisleno tradicionalno tumačenje suverenosti i nacionalni pravni poredak. Globalizacija ekonomije i pojava radne snage kao globalne kategorije utječe i na ponudu i na regulaciju radne snage na nacionalnim tržištima rada, utječe na uvjete stjecanja državljanstva, zapošljavanje i razine zaposlenosti, dohotke... Uvodeći fleksibilna tržišta rada, prisilno fleksibilizirajući radnu snagu te određujući prava i cijenu rada, globalizacija utječe na nacionalna radna prava (Bednarek, 1998:216-217).

2. Globalizacija i radno pravo

Dinamika modernizacije tržišnih odnosa u globaliziranom okruženju donosi bitne promjene u materiji radnih odnosa i, posljedično, preoblikuje radno zakonodavstvo. Radni odnosi i radno zakonodavstvo danas su formirani i povijesno određeni institucionalnim okvirima. U njemu postoji proizvodni sustav koji se osniva na masovnoj proiz-

¹ Ponešto slično komunističkoj ideji, država razara sebe samu. I doista, globalizacija u sadašnjoj fazi ovisi o tome koliko su se države spremne odreći prerogativa vlasti: snage da pod svojom jurisdikcijom štite svoje ekonomske i političke državljanke. Istodobno, globalizacija znači da se svi globalni aranžmani ne nose globalno nego i u svaki pravni poredak pojedinačno. Naravno, možda će to razaranje nacionalne države iznutra konačno dovesti do toga da će globalni, međunarodni autoritet nadjačati instrumente nacionalnih zakonodavstava pa se tada globalizacija više neće provoditi putem nacionalnih zakonodavstava, već sasvim autonomno, iznad, čak i nasuprot nacionalnoj državi.

vodnji i podjeli poslova (što se obavljaju u sustavu radnih odnosa), sindikalno organiziranje na razini poslodavca i proizvodne grane, društvena organizacija nacionalne države koja se pojavljuje kao poslodavac i arbitar na tržištu, te sustav u kojemu dominira jedan stjecatelj u obitelji – obično muškarac kao glava obitelji (Supiot, 2001:215-216). To su odrednice premise koje su stvorile kritičnu masu potrebnu za pomirenje ciljeva ekonomske i društvene politike, a u sklopu takvog kompromisa s početka 20. stoljeća nastali su radni odnosi i radno pravo.

Tijekom 20. stoljeća, međutim, dolazi do opsežnih društvenih promjena². Promjene u atmosferi globalnoga ekonomskog integriranja dovode u pitanje institucionalni okvir radnog prava³, i kada bi se ono promišljalo u kategorijama koje ga opisuju, kada bi dosljedno slijedilo zbivanja u ekonomskom, tehnološkom, političkom, kulturnom okruženju, moglo bi se pretpostaviti da u globaliziranom okruženju i radno pravo ima globalni karakter. No nije tako: čak ni međunarodni radni standardi, dakle kontekst uži od sustava radnog prava ne utječe na nacionalne sustave radnog prava osim kao savjet, smjernica ili društveno-prihvatljiva vrijednost, a sam sustav radnog prava zatvoren je u autarkični nacionalni kontekst, obilježen ekonomskim odnosima s početka 20. stoljeća⁴.

Zašto su radni odnosi i radno pravo ostali nacionalni? Prije svega, zato što je globalno, prekogranično kretanje radnika znatno ograničeno (unatoč iznimkama) s obzirom na kretanje kapitala, roba, usluga i informacija: većina radnika nije mobilna pa rad nije globaliziran element međunarodne proizvodnje kao što su to kapital, znanje, tehnologija ili intelektualno vlasništvo. Nadalje, sustav interesnog predstavljanja radnika nije razvijen na nadnacionalnoj razini, odnosno barem ne na način na koji su razvijena multina-

² Uloga globalizacije i integracija u oblikovanju transformacije radnih odnosa dvojaka je. Riječ je o tehničko-tehnološkim promjenama, i o vrijednosnim modifikacijama u suvremenom društvenom okruženju (transformacija rada i poslovnog upravljanja, promjene u funkciji države i obiteljske zajednice, redefiniranje oblika socijalne sigurnosti, rekonstrukcija svjetske ekonomije i tržišta).

³ Kao temeljne teorijske utjecaje na području znanosti radnog prava možemo identificirati sljedeće: 1. ekonomski ciljevi počinju se pojavljivati kao odrednica pojma socijalne pravde, a konkurentnost kao ekonomska uspješnost postaje dominantno mjerilo tržišnog uspjeha; 2. individualizam je oslabio ovisnost o kolektivnom pregovaranju; 3. tipični radnik 21. stoljeća različit je od tipičnog radnika 20. stoljeća; 4. deregulacijom intervencionizma država zamire: država-pružatelj usluga sve više postaje država-jamac usluga. Istodobno se pojavljuje alternativa državnom zakonodavstvu, sve više jača autonomno reguliranje socijalnih partnera, reguliranje putem međunarodnih organizacija (primjerice Međunarodna organizacija rada - MOR, socijalne klauzule u dokumentima Svjetske trgovinske organizacije - STO, North American Free-Trade Agreement - NAFTA, Europska unija - EU). Sve to otvara novo poglavlje radnog prava: uvodi pitanje alternative suvremenom obliku zapošljavanja i diskontinuiteta zaposlenosti, pitanje novog personalnog sklopa radnog odnosa, problem segmentacije radne snage...

⁴ Globalizacija tržišta rada stoga ima potencijal da proizvede krizu (neglobalnoga) radnog prava. Fluidnost investicija, pri čemu se kapital slobodno prelijeva u države s nižim troškovima, stvara pritiske na sustave radnog prava. Tim pritiscima radno pravo začudno dugo nije konstruktivno odgovorilo. Razloga pasivnosti u nalaženju alternativa postojećim oblicima rada i zapošljavanja ima više: prije svega, radnopravna znanost i zakonodavstvo bili su usmjereni prema zaštiti radnika te su se teško mogli u kratkom razdoblju redefinirati i reformirati ciljevi. Globalizacija istodobno utječe na smanjivanje sindikalne aktivnosti i na izraženiji sukob u odnosima sindikata i poslodavaca, što još više imobilizira radno pravo. Neodgovaranje zahtjevima globalizacije i izbjegavanje osmišljanja alternativa postojećim modelima radnih odnosa mogu dovesti do pojave kritične mase zahtjeva koji bi, gotovo nekontrolirano, mogli nametnuti punu fleksibilizaciju ako radno pravo ne bi počelo ubrzano tražiti alternative postojećem stanju. To bi moglo dovesti do toga da se ekonomska promišljanja nametnu kao jedino mjerilo radnom pravu, pri čemu bi radnici i rad deregulacijom, bez funkcionalnih alternativa, ostali nezaštićeni. Konačno, to bi značilo opasnost i za samo postojanje radnog prava (Rood, 1997:139-154.).

cionalna poduzeća⁵. Treće, strane radnih odnosa ne žele o radnim odnosima promišljati kao o globalnoj kategoriji. Vlade, poslodavci i radnici žele radne odnose kao lokalne odnose: vlade stoga što im tako taj segment politike ostaje pod kontrolom, poslodavci zato što se na taj način mogu koristiti prednostima koje im pružaju globalno diferencirana tržišta rada (pa tako mogu utjecati na cijenu rada kao fiksni trošak), dok nacionalni sindikati ne žele globalne odnose u kojima bi globalna sindikalna razina snagom nadmašila i učinila redundantnom nacionalnu (Arthurs, 2001:275-277).

Ipak, i unatoč očuvanom nacionalnom karakteru radnog prava, radni su odnosi globalizirani. Globalizacija tržišta rada nameće velika ograničenja nacionalnim radnopravnim sustavima, ona radnike u različitim nacionalnim sustavima (koji su početkom 20. stoljeća globalno dijelili interese i ciljeve) stavlja u položaj međusobnih konkurenata, a novi oblici radnih odnosa, nove podjele rada dijele radnike koji rade kod istog poslodavca. I premda radno pravo ostaje nacionalna kategorija, kako se radne aktivnosti sve više sele izvan okvira i dosega nacionalnih prava, nacionalno radno pravo, gotovo kao kakva dogmatska kategorija, sve više gubi legitimitet i praktičnost. Kako ne nastaje nova nadnacionalna kategorija koja bi regulirala radne odnose i pratila transnacionalna ekonomska kretanja, dolazi do pravnih rupa. Globalno radno pravo neizravno je zapravo onaj dio koji se fleksibilizira u nacionalnim zakonodavstvima. Fleksibilizacija nacionalnog radnog prava zapravo je globalno radno pravo: fleksibilizacija kao posljedica i sinonim globalizacije na području radnih odnosa. U tom će smislu izraz *fleksibilizacija* biti rabljen dalje u tekstu. "Globalizacija obezvređuje rad i radno pravo!" Možda. Ali je li to bitno kada je riječ o neizbježnom fenomenu? Činjenica je da globalizacija djeluje na načelu profita koji se akumulira korištenjem razina nezaposlenosti i troškova rada, što temeljito mijenja i radno pravo.

3. Fleksibilizacija radnog zakonodavstva u povijesnom kontekstu

Ideja i težnja fleksibilizacije radnog zakonodavstva, fleksibilizacija uopće, pojavljuje se u drugoj polovici 20. stoljeća u sklopu ideje neoliberalizma. Koncept se pojavio u SAD-u, gdje su radni odnosi fleksibilni⁶ i gdje se fleksibilizacija radnog prava nikada nije provodila ciljanim i upravljanim procesom jer radni odnosi nikada i nisu bili predmetom sustavne i stroge regulacije⁷. Fleksibilnost radnih odnosa u SAD-u je posljedica do-

⁵ To je osobito vidljivo u Europskoj uniji: Europska sindikalna konfederacija, kao i druge interesne udruge poslodavaca i radnika, imaju važne uloge, no mnogo bliže političkom karakteru nego interesnom predstavljanju socijalnih partnera. Stoga se interesno pregovaranje unatoč postojanju tih struktura i dalje dominantno odvija na nacionalnoj razini.

⁶ To, naravno, ne znači da su standardi radnog prava i zaštite radnika u SAD-u niski. Upravo suprotno, kolektivnim pregovaranjem zakonski se minimumi dižu na najvišu razinu adekvatnu određenoj proizvodnji odnosno određenom poslodavcu (naravno kolektivno pregovaranje u jednog poslodavca utječe i na kolektivno pregovaranje i u ostalih, pa tako u američkim sustavu proizvodi domino efekt koji, unatoč osnovanosti na kolektivnom pregovaranju, nema izrazitu pokrivenost radne snage kolektivnim ugovorima). To i jest cilj fleksibilnosti: mogućnost da poslodavci i radnici ostvare razinu prava i obveza koje im omogućuju konkretni uvjeti na tržištu.

⁷ Zanimljivo je da se, paralelno sa zahtjevima fleksibilizacije radnog prava diljem svijeta u SAD-u (zbog postojeće fleksibilnosti), pojavilo suprotno nastojanje za proširenjem prava, ojačavanjem socijalnog položaja i uloge države u socijalnoj sigurnosti. Postavlja se pitanje koliko je to moguće putem fleksibilnog sustava radnih odnosa kakav je američki. Pitanje je i koliko uz današnje mehanizme pregovaranja, kakvi su ustrojeni u razdoblju New Deala, sindikati i poslodavci mogu uopće djelovati u tom smjeru (Forbath, 2000).

sljednog praktičnog ostvarenja ekonomskog liberalizma i slobode ugovaranja, koncepta ograničene intervencije države te autonomije zainteresiranih sudionika. Neinterveniranje države izvorno je osmišljeno kao element ekonomske politike, no to je neinterveniranje promocijom autonomnosti reguliranja odnosa radnika i poslodavaca, uz vrlo suzdržan nastup države, preneseno i u arenu industrijskih odnosa. To neinterveniranje ima povijesnu podlogu u tradiciji anglo-saksonskog prava, dijelom je uvjetovano geografskom izoliranošću, ali i činjenicom da je američka ekonomija prva prihvatila nužnost konkurentnosti koja proizlazi iz globalnog karaktera tržišta⁸.

Za razliku od SAD-a, u Europi je radno pravo sustavno isticano zakonodavnom aktivnošću država s ciljem izdvajanja radnog prava iz općega obveznog prava. Željeli su se poništiti negativni aspekti slobode ugovaranja koji bi se pojavili u okruženju radnih odnosa, gdje je sasvim izvjesna nejednakost radnika kao strane individualnog radnog odnosa ako se dosljedno primjenjuju samo načela obveznog prava. "Zaštitnički" stav prema radniku kao slabijoj strani u radnom odnosu tradicionalno je europsko objašnjenje pojave i postojanja radnog prava kao samostalne pravne discipline.

U zakonodavnom ostvarenju brige za ekonomski slabiju stranu u radnom odnosu, radnika, mnoge su europske države vrlo socijalno postavile svoje radno pravo. Intervencijama u ugovorni odnos te socijalnim pozicioniranjem određivanjem primjene sustava socijalne sigurnosti kada radni odnos nije ostvaren, zakonski je osigurana visoka razina prava radnika i njezina zaštita. Radnicima su osigurana prava državnom intervencijom, mnogo više nego autonomnim dogovaranjem sindikata i poslodavaca. Takav europski model (socijalnog) radnog prava, koji je u najvećem dijelu profiliran nakon Drugoga svjetskog rata, našao se tijekom recesije 1970-ih godina u krizi. Tada su poslodavačke udruge Belgije, Francuske, Velike Britanije, Italije i Španjolske, unutar Međunarodne organizacije poslodavaca, isticale kako je regulativa radnih odnosa odviše detaljna, rigidna i opsežna, te ne može učinkovito odgovoriti na ekonomske probleme prouzročene visokim stopama inflacije i energetsom krizom (Cordova, 1996:316).

Kriza zaposlenosti, uz nezaposlenost koja je dobila obilježje dugoročnosti, stvarala je pritisak na socijalnu ulogu države (Biagi, 1994:303) pa nastale promjene u ponašanju poslodavaca. Oni su u tom prvom formalnom inzistiranju na fleksibiliziranju radnog zakonodavstva postavili zahtjeve da se pravila koja uređuju radne odnose i uvjete rada prilagode zahtjevima tržišta, odnosno da oslabi intervencija države u te odnose. Cilj je bio utjecati na to da se omoguće prilagodljivi uvjeti i regulacija rada te smanje troškova rada. To je, prema poslodavačkom shvaćanju, trebalo povoljno djelovati na aktivnosti poslodavaca i pridonijeti dodatnom zapošljavanju (Cordova, 1996:319). Postojao je još je-

⁸ Radno pravo koje je okvir dobilo u odredbama *National Labor Relations Act*a, u izvornoj verziji Wagnerova zakona iz 1935. godine te, još više, izmjenama i dopunama koje je donio Taft-Hartleyev zakon iz 1947. godine pozicionirano je na način da je državi u radnim odnosima ostavljena vrlo ograničena nadzorna uloga. U SAD-u se individualni i kolektivni interesi socijalnih aktera promoviraju i štite prije svega kolektivnim predstavljanjem i kolektivnim ugovorima. Američki sustav radnih odnosa temelji se na pretpostavci da je odnos sindikata, organizacija radnika, i poslodavaca, njihovih udruga, odnos jednakih strana, pri čemu je uloga države nadzor kako bi se spriječilo narušavanje tog odnosa jednakosti. Radni odnosi stoga u zakonodavnom smislu nisu ni bili predmetom rigidnog reguliranja jer su zakoni postavljali samo minimume prava. Slijedom toga, u kontekstu SAD-a u strogom smislu ne možemo govoriti o sustavnoj fleksibilizaciji radnog zakonodavstva.

dan dugoročni cilj, ali se zbog političke oportuniteti nije previše spominjao. Naime, u pokušajima fleksibilizacije bila je sadržana i namjera poslodavaca da se osnaži njihov položaj prema sindikatima. Od početka 20. stoljeća sindikati su, bez sumnje, putem socijalnog radnog prava i socijalne države doživjeli razdoblje znatnog rasta i osnaženja.

Zahtjevi za fleksibilizacijom i deregulacijom u radnim su odnosima bili ponajviše usmjereni prema institutima pravne zaštite radnika: otpremninama, otkaznim rokovima, postupcima otkazivanja. Poslodavci su zaštitu radnika od otkazivanja u radnom odnosu kao trošak otkazivanja smatrali mjerom koja pasivizira tržište rada, dovodi do nestajanja radnih mjesta i koči nastanak novih (Cordova, 1996:322). U razdobljima ekonomske krize prevelikom zaštitom postojećeg zaposlenja nije moguće smanjiti proizvodne troškove koji proizlaze iz rada, pa ni u uvjetima izrazitijeg ekonomskog rasta poslodavci nisu skloni angažirati novu radnu snagu. Konačan rezultat takve zaštite jest samo relativna sigurnost zaposlenja⁹, uz izostanak zapošljivosti nezaposlenih osoba. Tako su zahtjevi za fleksibilizacijom i deregulacijom bili objašnjeni i kao pokušaj smanjenja razine nezaposlenosti¹⁰.

Taj se tip zahtjeva ponavljao uvijek kada je rigidnost radnog zakonodavstva identificirana kao štetna za poslodavce i njihove rezultate. Nakon prvoga, osobito su važna sljedeća dva kruga fleksibilizacije¹¹: tijekom 1980-ih trend fleksibilizacije zahvatio je države Južne Amerike i jugoistočne Azije, a sredinom 1990-ih zahtjevi za fleksibiliziranjem na tržištu rada pojavili su se u tranzicijskim državama srednje i istočne Europe te državama članicama Europske unije¹².

Rezultati koji su pratili fleksibilizaciju¹³ bili su značajni. Danas u Europi, koja je tradicionalno bila usmjerena prema sigurnosti zaposlenja, velik postotak zaposlenih sudje-

⁹ Sigurnost zaposlenja i u najstrožim uvjetima otkazivanja vrlo je relativna jer će, ovisno o ekonomskom (ne)uspjehu, poslodavci biti prisiljeni otpušteni radnike, osobito ako teret troškova dovede do stečaja i likvidacije poslodavca.

¹⁰ Za ekonomiste i poslodavce povećavanje zapošljivosti smanjivanjem sigurnosti zaposlenja privlačna je ideja. Poslodavci od njezine provedbe očekuju izravne koristi. Radnici i sindikati, koji bi smanjivanjem zaštite u radnom zakonodavstvu osjetili izravne negativne posljedice, vrlo su sumnjičavi prema tom konceptu. Zahtjeve za fleksibilizacijom sindikati smatraju nerealističnim i neuspješnim stajalištem ekonomske politike, navodeći kako fleksibilizacija globalno nije imala velik utjecaj na povećanje razine zaposlenosti. Sindikati umjesto fleksibilizacije redovito ističu potrebu boljeg poslovnog upravljanja, odnosno potrebu da država utječe na poduzetničku klimu i ekonomsku aktivnost.

¹¹ Identifikacijom postojanja triju krugova fleksibilizacije možemo utvrditi i njihove osnovne razlike. Tijekom 1970-ih i 1980-ih prva dva kruga fleksibilizacije bila su prije svega zamišljena kao koncept odvojen od države: troškovi rada trebaju se smanjiti zbog konkurentnosti – to bi stimularalo investicije i tako utjecalo na povećanje potrebe za radnicima (*job creation policy*). Tijekom 1990-ih situacija je različita. Treći krug, dominantan u Europi, uz rast slobode i snage poslodavca, ipak obuhvaća socijalnu komponentu koju pruža (sada sužena) socijalna država.

¹² Kako prvi krug fleksibilizacije u Europskoj uniji tijekom 1970-ih nije bitno promijenio tradicionalno usmjerenje radnog zakonodavstva prema zaštiti radnika, tako su se tijekom recesije 1990-ih godina ponovno pojavili zahtjevi za fleksibilizacijom radnih odnosa pa se tom prilikom znatnije utjecalo na uvođenje atipičnih oblika rada, reformu radnog vremena te zaštitu radnika od otkazivanja ugovora o radu. Ono što je zanimljivo jest da se istodobno s očitom suvremenom krizom “europskoga socijalnog modela” u Europskoj uniji pojavljuje sve više zahtjeva za konstitucionalizacijom socijalnih prava u budućem europskom ustavu: nije li riječ o procesu sasvim suprotnome od fleksibilizacije?

¹³ U tim rezultatima riječ je o agregatu više čimbenika pa je rezultate terminološki točnije nazvati “rezultatima koji prate fleksibilizaciju” nego “rezultatima fleksibilizacije”.

luje u povremenom i privremenom radu¹⁴. Oblici rada su diferencirani¹⁵. No rezultati nisu išli samo u smjeru deregulacije. Kao bitan ustupak sindikalnoj strani, odnosno kao mehanizam konstruktivnog djelovanja radnika, paralelno s fleksibilizacijom (dapače, radi pravilnog dogovornog pozicioniranja fleksibilizacije) zaključeni su socijalni paktovi s ciljem izmjene radnoga zakonodavstva i borbe protiv inflacije¹⁶. Ti su paktovi važna faza u razvoju socijalnog partnerstva 20. stoljeća.

Kao ekonomski mehanizam i pravni model koji je zahvatio radne odnose, ali ne samo njih, fleksibilizacija danas označava skup globalno razrađenih i obrađenih mjera. Od prvih izvještaja o fleksibilizaciji Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj iz 1983. i 1986. godine (OECD, 1983; OECD, 1986), koji su evidentirali promjene u infrastrukturi industrijskih i radnih odnosa te naglasili potrebu reformiranja strogog radnog zakonodavstva, fleksibilizacija imao zagovornike i u međunarodnim financijskim institucijama poput Svjetske banke i u Međunarodnome monetarnom fondu te u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Njihovo je stajalište da je fleksibilizacija radnih odnosa jedan od osnovnih mehanizama promjene tržišta u uvjetima ekonomske krize.

4. Razlozi fleksibilizacije radnog zakonodavstva

Fleksibilizacija je u svojoj početnoj i srednjoj fazi, tijekom 1970-ih i 1980-ih godina, blisko povezana s ekonomskim neoliberalizmom kao odgovorom na rast cijene energenata, rast inflacije, visoka vanjska dugovanja te nezadovoljavajuća ekonomska kretanja¹⁷. U isto je vrijeme ona velikim dijelom bila i odgovor poslodavaca na osnaženje sindikata. Iako je fleksibilizacija danas drugačije uvjetovana, činjenica da je povijesno povezana s neoliberalizmom te određeni protusindikalni sadržaj utjecali su na to da su sindikati gotovo redovito protivnici zahtjeva i za najmanjom fleksibilizacijom.

U trećem krugu fleksibilizacije, koji je zahvatio tranzicijske države i Europsku uniju, a koji je velikim dijelom povezan i s aktualnim trendovima u Republici Hrvatskoj, razlozi su slični, ali i ponešto drugačiji. Fleksibilizacija je sada izravno povezana s posljedicama globalizacije i internacionalizacije¹⁸. Globalizacija u 1990-ima integrira nacionalna tržišta rada i stvara izravnu međuzavisnost nacionalnih ekonomija: napredak telekomunikacija i transporta, liberalizacija trgovine, strategije trgovačkih društava koji globalno trguju, izvoze i uvoze, izmještaju proizvodnje na lokacije niskih proizvod-

¹⁴ Smatra se da ta brojka doseže i do 30% zaposlenih radnika.

¹⁵ Primjerice, riječ je o radu na neodređeno vrijeme, radu na određeno vrijeme, probnom radu, radu u nepunom radnom vremenu (*part-time* i *job-sharing*), ugovoru o djelu, ugovoru o autorskom djelu, ugovoru o djelu učenika i studenata, podugovaranju (*subcontracting*).

¹⁶ To je izraženo pretežno u državama romanske pravne tradicije (Italiji, Španjolskoj, Francuskoj), u kojima su već postojali korporatistički elementi u radnom pravu.

¹⁷ U ovoj se fazi može reći da je fleksibilizacija bila povezana sa strukturnim promjenama usmjerenima na uređenje rada kako bi se osiguralo da rast plaća i radnih prava ne utječe na inflaciju, što smanjuje povrat od kapitalnih ulaganja.

¹⁸ U trećoj je fazi model fleksibilizacije drugačiji utoliko što osim naglaska na povratu kapitalnih investicija dolazi do izražaja pasivnost u reformi radnog prava, umjerenja zaštita položaja i prava radnika u globalnoj ekonomiji.

nih troškova, faktički brišu preostale nacionalne proizvodne i trgovinske autarkičnosti. Transformiranjem svijeta u globalnu ekonomiju državljeni postaju globalna radna snaga, a poslodavci se mogu koristiti pogodnostima koje im pruža odnos ponude i potražnje i niži troškovi na nacionalnim tržištima¹⁹. Područja viših troškova rada tako gube na konkurentnosti pa se deregulacija nameće kao jedno od rješenja²⁰.

Fleksibilizacija osim tehnološkog napretka reevaluira izmijenjeni sustav obrazovanja i osposobljavanja, životnih navika²¹. Dolazi do integracije poduzeća, promjena u organizaciji rada i poslovnom upravljanju: primjenjuju se tehnike kao *outsourcing*, suradnja radnika i uprava u sklopu "nove ekonomije"²². Sindikati se također organizacijski mijenjaju²³. Intenziviranje aktivnosti socijalnih partnera dovodi i do postojanja konkurencije u reguliranju²⁴.

Država deregulacijom i odustajanjem od intervencionizma sužava svoje aktivnosti. Promjenom koncepta "muškog hranitelja"²⁵ znatno se mijenja broj tražitelja zaposlenja²⁶. Globalizacija i integracija, uz netipičnu proizvodnju, stvaraju regionalne krize modela pune zaposlenosti. Visoke stope nezaposlenosti ipak nisu osnovni problem, već šire strukturne socioekonomske promjene, tehnološke inovacije²⁷, novi stil života i rada²⁸.

Razloge fleksibilizacije možemo tražiti i u suvremenim demografskim kretanjima, te u većem broju siromašnijih država i u državama u ekonomskoj krizi: fleksibilizaci-

¹⁹ Riječ je o socijalnom dumpingu.

²⁰ Fleksibilizacija u tom smislu treba stimulirati investicije što će stvoriti potrebu za radnicima, a to je blisko povezano s troškom rada kao elementom u procjeni konkurentnosti.

²¹ Više ne može provoditi model klasičnog radnog prava, koji je opisivao socioekonomsku regulaciju 20. stoljeća. Taj sustav, osnovan na standardu podređenosti u radnim odnosima, na nukleusnoj obitelji u kojoj prevladava jedan stjecatelj dohotka, te na realizaciji interesa kolektivnim pregovaranjem na nacionalnom tržištu rada nestaje. Masovna proizvodnja, standardizacija proizvoda, uloga države spremne intervenirati i miriti kako bi očuvala ekonomski suverenitet i osigurala pasivnu, individualnu i kolektivnu socijalnu sigurnost, sve su to elementi proizvodnje 20. stoljeća. Tadašnji proizvodni sustav nije bio sofisticiran pa je prihvaćao jednoobraznost, jednostavnost i trajnost radnog odnosa.

²² Odnosi radnika, odnosno sindikata, i poslodavaca postaju znatno intenzivniji, u njih se uključuju ulagači, potrošači i društvo općenito. Zajednički probici nameću vrijednosti koje se odnose na cijelo društvo, a ne samo na one koji su osobno financijski zainteresirani.

²³ Razina kolektivnog pregovaranja bitna je odrednica za razvoj prava. Naime, pregovaranjem na razini poduzeća položaj radnika i sindikata znatno je slabiji, te izostaje element solidarnosti u pregovaranju na razini grane ili industrije.

²⁴ Zakonodavnom reguliranju nacionalnih vlada pojavljuje se alternativa - autonomna regulativa socijalnih aktera i nadnacionalna regulativa unutar globalnih organizacija.

²⁵ Nestaje koncept "muškog hranitelja" obitelji (*male breadwinner, traditional wage earner*), a emancipiranje žena se širi i na tržište rada. Istodobno nestaje nukleusni oblik obitelji, što dodatno utječe na tržište rada.

²⁶ Zanimljivo, dok su se visoke razine nezaposlenosti tijekom 1980-ih nastojale riješiti skraćivanjem radnog vremena, u vremenu kada nastaju značajnije promjene u radnom pravu, početkom 1990-ih, pojavljuje se sasvim suprotan trend, fleksibilizacija radnog vremena, ne produžavanja, nego uređivanja radnog vremena koje omogućuje njegovo najracionalnije korištenje (Bosch, Dawkins i Michon, 1994).

²⁷ Strukturne promjene i tehnološki napredak utječu na eroziju i segmentiranje radne snage. Sofisticirani i multistandardni proizvodi i proizvodni procesi traže drugačiji rad, univerzalnu specijalizaciju znanja i stručnosti, a povremenost zamjenjuje stalnost i dugotrajnost rada i radnih odnosa.

²⁸ U sklopu rada, privatnoga i obiteljskog života dolazi do nove ravnoteže, sve važnije postaje zalaganje za ukidanje diskriminiranja i jačanje emancipacije, što su sve posve novi rizici socijalnog osiguranja.

jom bi se ujedno i odgovorilo na neslužbeno gospodarstvo kojemu pogoduju visoke stope nezaposlenosti (Cordova, 1996:317).

Kada se govori o fleksibilizaciji, treba se prisjetiti spiralnog rasta prava (*upward spiral*) u prethodnom vremenskom razdoblju. Naime, u poslijeratnom razdoblju došlo je do općeg trenda rasta plaća i prava u radnom odnosu. Razlog tome je, osim općeg ekonomskog rasta, bila i činjenica da su sindikati kolektivnim ugovorima uspijevali značajno podići razinu prava. Ako bi se u pojedinog poduzetnika ili u određenoj proizvodnji znatnije povećala prava radnika, ti su poduzetnici i investitori – da bi zadržali konkurentnost odnosno umanjili svoje komparativne nedostatke – nastojali utjecati na osnaženje prava radnika kod svoje konkurencije. Takav, gotovo neobuzdan rast globalnim otvaranjem dovodi do druge krajnosti: tijekom 1980-ih i 1990-ih proizvodnja više ne može podnositi tako visoke razine prava pa se pojavljuje tendencija ograničavanja prava, odnosno utrke u tome tko će što brže i što više smanjiti prava u radnom odnosu (*race to the bottom*), kako bi ostvario komparativnu prednost. Pritom se kao rješenje ponovno nameće fleksibilizacija.

Nakon što su nabrojene sve okolnosti okruženja radnih odnosa u razdoblju kada se pojavljuje fleksibilizacija možemo navesti opcije koje su se nametnule u radnom okruženju. Prema Supiotovu izvještaju, jedna od mogućnosti u novonastalim okolnostima bila je očuvati postojeće, odnosno u radnom pravu i dalje inzistirati na jasno izraženoj interesnoj naklonosti radnog prava radnicima kao slabijoj strani. Druga je mogućnost bila sasvim suprotna, prihvaćanje slobode ugovaranja, odnosno prihvaćanje povratka i približavanja radnog prava osnovama obveznog prava. Riječ je o gruboj fleksibilizaciji, naprosto kvantitativnoj deregulaciji, bez kvalitativnih inovacija. Treća mogućnost, ona za koju se zalaže i stručna grupa profesora Supiota, bila je učiniti otklon i od postojećeg stanja, ali i od povijesne bliskosti radnoga i obveznog prava. Ta je treća opcija uključivala fleksibilizaciju, ne kao deregulaciju, nego kao sadržajno redefiniranje radnih odnosa, a onda i kao reorganiziranje sustava prava i obveza u njima. To je značilo prihvaćanje nužnosti fleksibilizacije radnih odnosa i fleksibilizacije rada izvan okvira radnih odnosa, ali i potrebu zaštite tih odnosa.

Okruženje u kojemu se pojavljuju fleksibilizacija i deregulacija gotovo je uvijek okruženje u kojemu postoji potencijal sukoba, to je pat-situacija ekonomske krize u kojoj traženju rješenja prethodi sukob ulagača i uprava, poslodavaca i sindikata, vlasti i socijalnih partnera. Globalizacija istodobno djeluje na osnaživanje tih međudjelovanja, povezanosti i uvjetovanosti. U radnim odnosima to znači uvjetovanost odnosa poslodavaca kao vlasnika, radne snage kao partnera i države kao mehanizma nadzora. U takvoj situaciji upravo se kontrolirani, dogovorni i upravljani okvir nameće kao mehanizam redefiniranja institucionalne organizacije rada i spriječavanje sukoba.

Promjene su neizbježne: zadire se u ugovorne oblike s prestacijom rada (mijenjaju se postojeći koncepti zaposlenja), osobito u vezi s trajanjem i prestankom; u personalnom sklopu radnog prava dolazi do povećane fluktuacije (nestanka i nastanka) poslodavaca, a radna se snaga fragmentira i segmentira²⁹; zaposlenje prestaje biti trajan odnos

²⁹ Socijalni partneri moraju redefinirati svoje uloge i unutrašnju organizaciju, njihova suradnja zahtijeva sofisticiranije oblike koji odgovaraju reorganiziranom poslovanju.

pa se pojavljuje potreba za jačom zaštitom; mijenjaju se uloga države na tržištu rada i socijalna politika³⁰.

Fleksibilizacija donosi i velike terminološke promjene, te se pojavljuju novi pojmovi poput privremeni/povremeni rad, netipični oblik rada i zapošljavanja, deregulacija, fleksibilnost. Privremeni i povremeni rad takav su rad pri kojemu je zaposlenost uvjetna i prijelazna, izravno povezana s realnom potrebom zapošljavanja u proizvodnji. Netipični oblici rada i zapošljavanja znače sve oblike zapošljavanja koji odudaraju od tradicionalnog koncepta ugovora o radu na neodređeno vrijeme. Deregulacija znači zahtjev za brisanjem određenih instituta i poglavlja postojeće radnopravne regulative³¹.

5. Opasnosti neshvaćanja fleksibilizacije

Promjene i novosti koje fleksibilizacija nosi najčešće nailaze na nerazumijevanje, u kriznom vremenu kada se na kretanja na tržištu rada više ne može utjecati samo nacionalno. U uvjetima ekonomske krize obično nastaje nemoć u traženju odgovarajućih djelotvornih alternativa, a sve to onemogućuje definiranje smislene strategije modernizacije tržišta rada, i to upravo onda kada su te promjene najpotrebnije. Promjene pretpostavljaju ozbiljan zajednički konstruktivni pristup, planiran i odgovoran, svih zainteresiranih strana, pristup kojim bi se upravljalo zbivanjima na tržištu "inficiranom" nezaposlenošću, neslužbenim gospodarstvom i nepoštovanjem važećega radnog zakonodavstva. No kriza u kojoj se fleksibilizacija nameće kao jedno, možda i jedino rješenje, obično povisuje razinu sukoba, pa je konstruktivna suradnja sve samo ne jednostavna. Suradnja izostaje zbog straha od promjena upravo kada je potrebno surađivati kako situacija ne bi izmakla nadzoru, kako fleksibilizacija ne bi postala nekontroliran proces, i kako bi se reformirani sustav radnih odnosa učinio adekvatnim potrebama³².

Tako je i pri donošenju posljednjih izmjena i dopuna radnog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj, kada se djelomično ostvarila fleksibilizacija i ograničena deregulacija, došlo do odupiranja tom procesu, pri čemu su socijalni partneri umjesto zajedničkog upravljanja i kontrole procesa nastupili konfliktno. Sve ono što su prošle brojne europske i izvaeneuropske države, pogreške, strahovanja i predrasude, u nas je ponovno oživjelo. To nije samo onemogućilo zajedničko promišljanje i dodatno opteretilo ionako narušene odnose socijalnih partnera, već je dovelo do brojnih neproduktivnih kompromisa i upitnom učinilo primjenu usvojenih izmjena i dopuna i prije samog donošenja.

Diskusije o fleksibilizaciji često su opterećene predrasudama koje onemogućuju raspravu o željenim promjena i dovode u pitanje sam proces reformiranja zakonodavstva.

³⁰ Prema "Supiotovu izvještaju" što ga o budućnosti radnih odnosa u Europi za Europsku komisiju pripremila grupa autora (Supiot i sur., 1999:621-633; Supiot i sur., 2001; Goldin, 1999).

³¹ Strukturne promjene koje proizlaze iz globalizacije prisilno fleksibiliziraju tržišta rada i radnu snagu te smanjuju troškove i intervencije u rad. Kako bi se postigla veća globalna konkurentnost i kako bi se odgovorilo na zahtjeve mobilnosti i prostorne fleksibilnosti, kao strateški mehanizam provodi se deregulacija tržišta rada (Bednarek, 1998:217).

³² Postoje i drugačija iskustva, primjerice iskustvo Republike Irske, u kojoj je suradnja socijalnih partnera postala najizraženija u situaciji kada se tražio način izlaska iz ekonomske krize. Slično je bilo i u Južnoj Africi, pri političkoj tranziciji iz sustava apartheida.

U sljedećem tekstu nastojat ćemo navesti glavne predrasude vezane za fleksibilizaciju na području radnog prava.

Mit o fleksibilizaciji kao smanjenju prava radnika

Prije svega, fleksibilizacija odnosa na tržištu rada često se, što je razumljivo, doživljava kao ograničavanje prava radnika, no to nipošto ne smije biti tako. Cilj fleksibilizacije je ostvarenje uvjeta u kojima se kapital neće izmjestiti, ona treba biti usmjerena novom zapošljavanju, nikako okrenuta protiv postojeće zaposlenosti. U tom smislu fleksibilizacija na tržištu rada možda jest žrtvovanje sigurnosti zaposlenja, no ne bezuvjetno, već samo ako postoji sigurnost, ili bar izvjesnost, brže zapošljivosti. Fleksibilizaciju općenito ne bi trebalo doživljavati kao smanjivanje opsega prava radnika. Naime, ona se kao potreba pojavljuje u kriznim situacijama, kada osim ekonomske neefikasnosti dolazi do neefikasnosti pravne države i kada zakazuju zakonska razina prava i mehanizmi njihova ostvarenja jer naprosto nisu realistični³³. Krivnja može biti u lošim tržišnim uvjetima, tvrdoglavim poslodavcima i investitorima, nedjelotvornom sudstvu i sustavu državne uprave, nedosljednoj i netransparentnoj ekonomskoj politici. Ipak, činjenica je da se rigidnost i nerealistično visoka razina prava ne može ostvariti ili se ostvaruje samo djelomično. Stoga fleksibilizacijom prava treba učiniti realnima i utvrditi im odgovarajuću razinu, te osigurati mehanizme njihove provedbe, nadzora i kažnjavanja nepoštovanja.

Mit o fleksibilizaciji kao stranom diktatu

Nadalje, fleksibilnost na tržištu rada ne diktira nitko do krize u kojoj se države nalaze. Kada je gospodarstvo neučinkovito i nekonkurentno, uz visoke poreze i doprinose, skupu državnu upravu i spore mehanizme sudske i izvršne vlasti, rigidan sustav obrazovanja... fleksibilizacija je prvo pravo rješenje za kojim treba posegnuti. To što će netko upozoriti na mogućnost i nužnost fleksibilizacije samo je znak kašnjenja, čak ne ni dobra namjera onih koji upozoravaju.

Mit o fleksibilizaciji kao međunarodnom eksperimentu

Fleksibilizaciji se često pridaje obilježje međunarodne zavjere dijaboličkog karaktera. Ipak, ona to nije, ona je rezultat dinamike ekonomskog okruženja, ne nacionalnoga i autarkičnoga, nego globalnoga. Instrumenti fleksibilizacije derivacija su potreba gospodarskih: fleksibilizacija, osim što se često pogrešno shvaća, te još češće zloupotrebljava i sumnjiči, jest nužnost, posebice za mala i relativno slaba gospodarstva. Fleksibilizacija nije novost, zavjera ni znanstveni hir. Ona se dugoročno provodi. Doista, nije riječ o omiljenom potezu, već o rezultatu slabosti i krize, no fleksibilizacija je potrebna i korisna ako se ostvaruje radi konsolidiranja tržište rada (u korist radnika i poslodavaca).

Mit o fleksibilizaciji kao magičnom rješenju

Istodobno, pogrešno je od fleksibilizacije očekivati *instant* rješenja. Nužnost fleksibilizacije tržišta rada jest znak da se kriza može riješiti, ali samo odlučnim, često nepo-

³³ Prvi oblik fleksibilizacije koja se u takvim situacijama pojavljuje fleksibilizacija ilegalnosti: poslodavci i investitori ilegalnim postupanjima izbjegavaju primjenu visokih razina prava.

pularnim potezima. U tom je smislu primjena fleksibilizacije na tržištu radnih odnosa signalna, no nedovoljna: fleksibilizacija, odnosno racionalizacija nužno mora obuhvatiti sferu troškova države, državnih poticaja i državnih institucija. Zato se fleksibilizacija ne može provoditi samo na tržištu rada, jer samo tu fleksibilizacija ne može dati nikakve ili će dati vrlo ograničene rezultate. Odgovornost države je prije svega u racionalizaciji njezinih institucija i osmišljavanju realne i praktične nacionalne strategije u globalnom okruženju.

Mit o fleksibilizaciji kao kažnjavanju radnika

Koga pogađa fleksibilizacija? Ponajprije one koji se nalaze na tržištu rada, uglavnom zaposlene. No fleksibilizacija baš zbog toga mora biti usklađena s mehanizmima socijalne države: za sve one koji bi fleksibilizacijom na tržištu rada mogli izgubiti država mora biti jamac kvalitete života. Pritom prije svega valja naglasiti inspeksijsku, sudsku i izvansudsku realizaciju pripadajućih prava i realnost primanja na temelju osiguranja za slučaj nezaposlenosti, ali jednako tako i angažiranje svih ostalih elemenata sustava socijalne sigurnosti.

Mit o fleksibilizaciji kao teretu jednakome za sve

Fleksibilizacija dijeli radnike i zamagljuje njihove zajedničke interese. Ona apostrofira podjele među radnicima³⁴. S jedne će strane biti upravljačko i specijalističko osoblje, čija plaća i uvjeti rada ovise o rezultatima, te savjetnici i samozaposleni, koji će u uvjetima fleksibilizacije imati još više prilike poboljšati svoj status. Državni službenici i namještenici, za koje je sigurnost zaposlenja najveća fleksibilizaciju gotovo i neće toliko osjetiti. Podizvođači, klasični fizički radnici, fleksibilni radnici (radnici koji rade u netipičnim oblicima rada), nezaštićeni fizički radnici oni su koji će osjetiti oštricu fleksibilizacije (Standing, 1993:435). Fleksibilizacija ne pogađa sve niti ih pogađa na jednak način³⁵! Segmentacija će također pogoditi sindikate, u kojima je moguće očekivati fluktuaciju članstva, jer radnici zaposleni u fleksibilnijim radnim odnosima, povremeni i privremeni radnici obično nisu dio sindikalizirane populacije radnika³⁶. Pitanje je kako će sindikati, zakonodavni sustavi i sustavi socijalne sigurnosti reagirati na tu fragmentaciju s obzirom na to da su ti sustavi stvoreni na pretpostavci nefragmentiranosti i povezanosti radne snage.

³⁴ Pitanje segmentiranja unutar radne snage ovisi o tome provodi li se fleksibilizacija samo uvođenjem netipičnih oblika rada (što efektivno fragmentira radnu snagu) ili je naglasak na mijenjanju i fleksibiliziranju rada na neodređeno vrijeme (pri čemu je moguće i brisanje razlika, primjerice, između nezaposlenih i zaposlenih osoba). Naravno, fleksibilizacija koja podržava veću zapošljivost konačno djeluje na približavanje kategorija zaposlenih i nezaposlenih radnika, olakšava ulazak u svijet rada, pa u tom smislu možemo reći da je, osim što dolazi od funkcionalne segmentacije, cilj fleksibilizacije zapošljavanje i u tom smislu izjednačavanje radnika.

³⁵ Fleksibilizacija dijeli radnike i na način da su grupe radnika u različitim nacionalnim jurisdikcijama konkurencija jedni drugima. U tom smislu poslodavci mogu birati gdje im se poslovanje najviše isplati.

³⁶ Valja reći da se, unatoč mogućem negativnom učinku fleksibilizacije na razinu članstva u sindikatima, upravo sindikati apostrofiraju kao izuzetno važni elementi u sustavu koji bi svojom snagom trebao dovesti do toga da se prava koja se fleksibilizacijom smanjuju ili brišu zamijene pravima proizašlim iz kolektivnog pregovaranja.

6. Hrvatski sustav radnih odnosa u svjetlu fleksibilizacije izmjena i dopuna iz 2003. godine

U Republici Hrvatskoj početkom 1990-ih godina osmišljen je nov zakonodavni okvir radnih odnosa, koji će odgovarati društvenoj situaciji nastaloj u procesu političke i ekonomske tranzicije³⁷. Donošenjem Zakona o radu³⁸ Republika Hrvatska dobila je modernu opću regulativu radnih odnosa, koja je strukturnom jednostavnošću i sadržajnom utemeljenošću na njemačkom sustavu radnih odnosa ne samo odgovorila zahtjevima tržišta (pa i tržišta rada) osnovanoga na ponudi i potražnji, već je potihom harmonizirala sustav radnih odnosa u Republici Hrvatskoj s onim koji postoje u Europskoj uniji.

Rekodificiranje radnog zakonodavstva Republike Hrvatske (među prvima od država u tranziciji³⁹) zasnovano je, uz prihvaćanje međunarodnih standarda, na ostvarenju ustavnih socijalnih prava, prije svega prava na rad te autonomije socijalnih partnera da reguliraju svoje odnose. Zakon o radu sustavno je definirao korpus osnovnih, minimalnih, prava u radnom odnosu (koji se primjenom mogućnosti ugovornog karaktera radnog odnosa, individualnoga i kolektivnog, može dograditi), kao i postupke pristupa pravima i ostvarivanja interesa u poslodavca, pregovorima, mirenjem te sudskim i arbitražnim postupanjem. Osim korpusa prava i postupaka, ostvarivanja prava i interesa, funkcionalnost radnih odnosa temelji se i na modelu sudjelovanja radnika u odlučivanju putem radničkih vijeća, kasnije i na skupovima radnika i predstavnika u nadzornim odborima te u sklopu socijalnog partnerstva i socijalnog dijaloga, što je specifičan put pristupa, nadzora i ostvarenja, ali i konstruktivnog utjecanja na prava i interese u radnim odnosima.

Primjena radnog zakonodavstva koincidirala je s pojavom negativnih pratećih posljedica ekonomske i političke tranzicije. Neučinkovitost pravne države u uvjetima ubrzavanja pretvorbe i privatizacije, val stečajeva, neadekvatnost proizvodnje i upravljanja ekonomijom, sve u uvjetima ratnih šteta, utjecali su na visoku razinu nezaposlenosti, uz istodobno bujanje neslužbenoga gospodarstva. U takvim se uvjetima pitanje pozicioniranja sustava pristupa i ostvarivanja prava, obveza i interesa u radnom odnosu nametnulo kao problem⁴⁰.

Nakon, za hrvatske uvjete, relativno dugog razdoblja bez zakonodavnih intervencija, dvokratnim izmjenama i dopunama zakona, 2001. godine te 2003. godine, pokušao se

³⁷ U vrijeme priprema, donošenja i početka primjene Zakona o radu, unatoč političkim i ekonomskim promjenama, država je bila glavni akter politike zapošljavanja, a zbog nepotpuno i nedosljedno provedene privatizacije i najveći poslodavac. U takvom okruženju većina ostalih tranzicijskih država (Mađarska, Poljska, Češka Republika) nije naglašavala donošenje potpuno novog radnog zakonodavstva već je reformirala postojeće zakonodavstvo, a rekodificiranje radnog zakonodavstva poduzeto je tek kada je veći dio ekonomije bio privatiziran, u uvjetima kada je osigurano interesno predstavljanje poslodavačke strane. U takvoj je situaciji u radno zakonodavstvo bilo mnogo lakše rekodifikacijom uvesti fleksibilizaciju.

³⁸ Izglasan 17. svibnja 1995. godine, u primjeni od 1. siječnja 1996. godine, NN 38/95, 54/95 – ispravak, 65/95 – ispravak, 17/01, 82/01, 114/03 i 142/03 – ispravak.

³⁹ Hrvatski Zakon o radu direktno je utjecao na regulativu radnih odnosa u Bosni i Hercegovini, a određeni su dijelovi konzultirani pri donošenju zakona u Sloveniji, Srbiji i Crnoj Gori.

⁴⁰ Negativnosti u radnim odnosima koje su se događale jednim su dijelom odgovor poslodavaca na rigidnost sustava radnog prava. Naime, poslodavci su samoinicijativno rad "fleksibilizirali" ilegalnim postupanjem.

poboljšati pristup i ostvarivanje socijalnih aspekata radnog odnosa, usporedno s pokušajima ograničene fleksibilizacije i daljnje harmonizacije s regulativom Europske unije.

Prve izmjene i dopune, tijekom 20001. godine, provele su usklađivanje sa zakonodavstvom Europske unije, no nisu dovršene u smjeru fleksibilizacije te ih u najveće dijelu možemo identificirati kao ograničene i nominalne, interesno usmjerene više sindikatima nego poslodavcima. Posljedično, odmah nakon izmjena i dopuna iz 2001. godine započelo je promišljanje novih izmjena i dopuna, objašnjenih potrebom fleksibilizacije, što je i ostvareno početkom ljeta 2003. godine⁴¹.

Posljednje izmjene i dopune jednim dijelom odražavaju tendencije modernizaciji i demokratizaciji radnih odnosa. Kao takve možemo promatrati proširenje zabrane diskriminacije u radnim odnosima (izričito i u smislu plaća), zabranu (u nas učestaloga) uznemiravanja i spolnog uznemiravanja na radnome mjestu te uvođenje postupaka zaštite dostojanstva radnika. Izmjene regulacije ugovora o radu na određeno vrijeme, promjene u vezi s izborom i djelovanjem radničkih vijeća te unutarnje organizacije sindikata, diferenciranje sindikalnih povjerenika i predstavnika također čine intervencije u područja u kojima su primijećene nedorečenosti. Nadalje, suradnja socijalnih partnera promiče se uvođenjem novog rješenja o sudjelovanju predstavnika radnika u nadzornim odborima. Izmjena kojom se obračunu plaće daje karakter ovršne, a ne više vjerodostojne isprave, što bi trebalo poboljšati položaj radnika u rješavanju sporova o neisplati plaće koji čine znatan broj sporova na sudovima te izmjene kojima se promovira mirenja kao postupak rješavanja nastalih radnih sporova također djeluju kao procesno olakšanje i ubrzanje, s ciljem jednostavnijega, bržega i efikasnijeg pristupa i ostvarivanja prava iz radnog odnosa⁴².

Fleksibilizacija, odnosno pojednostavnjenje regulacije radnih odnosa radi olakšanja zapošljavanja te, posljedično, povećanja zapošljivosti na tržištu rada predočeni su kao drugi skup razloga za izmjene i dopune Zakona o radu. Novost u ostvarivanju fleksibilnosti odnosi se na uvođenje netipičnih oblika rada: rada na izdvojenome mjestu rada i agencija za privremeno zapošljavanje. Rad na izdvojenome mjestu u određenim se pravima i obvezama iz radnog odnosa razlikuje od konzervativno shvaćenoga rada na radnome mjestu. Istodobno je dopunjen Zakon o radu omogućivanjem zasnivanja tripartitnog radnog odnosa putem agencije za privremeno zapošljavanje, što je značajna inovaciju u izvođenju i organizaciji rada. Uvođenje tih netipičnih oblika rada zbog potencijalnoga kršenja prava na štetu radnika zahtijeva veliku pozornost, a čini se da je upravo pozornost i odmjerenost u reguliranju tih pravnih instituta izostala. Primjerice, regulacija

⁴¹ Pri izmjenama i dopunama sindikati su se pokušali boriti protiv fleksibilizacije, što je i razumljivo. Ipak, ekonomija i tržište imaju svoju logiku pa se radno zakonodavstvo u razdoblju krize okreće novim oblicima upravljanja tržištem rada, bez obzira na pokušaje bojkotiranja, koliko god oni bili organizirani. Bitku protiv tog trenda mala ekonomija ne može dobiti. Je li onda racionalnije prihvatiti te imperitive, u njih ugraditi odgovornost države i odgovornost poslodavaca, i na načelima tripartizma graditi tržište rada, na kojemu će trenutnačini posao biti manje siguran, ali će se brže otvarati mogućnosti za novi?

⁴² Uz te promjene može se spomenuti i ukidanje prava zastupnika i dužnosnika na mirovanje radnog odnosa, što je sasvim razumljivo u kontekstu reduciranja prava radnika, a također pojednostavnjuje radne odnose. Ipak, naslućuje se politička demagogija s obzirom na to da je u tekstu objašnjenja uz tekst predloženih izmjena i dopuna upozoreno na to da se prava zastupnika i dužnosnika u tom smislu trebaju regulirati posebnim zakonom, te je, dakle, brisanje tih prava uvjetovano samo time što Zakon o radu nije adekvatan zakon.

rada putem agencija za privremeno zapošljavanje ukupnošću svojih normi zaslužuje posebnu zakonsku regulativu: reguliranje putem Zakona o radu moglo bi se pokazati neprikladnim, odnosno sadržajno promašenim⁴³. Ako je već postojala potreba uvrštavanja odredbi o agencijama za privremeno zapošljavanje u postojeći zakon bilo bi bolje da su uključene u Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti. Tada bi se pokazala i nelogičnost rigidnog reguliranja privatnih agencija za posredovanje pri zapošljavanju (u kojima ne postoji stvarna mogućnosti, odnosno opasnost od kršenja prava radnika) u odnosu prema liberalnom režimu i izostanku nadzora agencija za privremeno zapošljavanje.

Fleksibilizacijom su uvjetovani i najeksponiraniji elementi izmjena u dijelu koji pogađa status trenutačno zaposlenih radnika, pri čemu se numeričkom fleksibilizacijom (koja je rezultat gotovo “pogađanja” Vlade i sindikata o konačnim zakonskim iznosima) kvantitativno smanjuju prava radnika na otpremnine i otkazne rokove. Tu je fleksibilizaciju javnost povezala s pojmom i ciljem tih izmjena zakona, što je izazvalo burne reakcije i unatoč ugrađenim korektivnim elementima za starije radnike. S obzirom na to da se izmjenama pojam plaće istodobno definirao bruto iznosom, upitno je i koliko je svrsishodno takvo fleksibiliziranje otpremnina, odnosno hoće li smanjena otpremnina, sada izražena bruto iznosom, financijskom izdašnošću uopće utjecati na otkazivanje radnicima.

Kao protuteža fleksibilizaciji koja je pogodila radnike, sindikalno članstvo, izmjenama je sindikatima dana mogućnost organiziranja štrajka solidarnosti, koji zajedničkim organiziranjem industrijskih akcija može znatno intenzivirati pritiske sindikata. Nadalje, udrugama poslodavaca nametnuta je obveza iskazivanja članstva pri kolektivnom pregovaranju odnosno zaključivanju kolektivnih ugovora. Riječ je o institutu kojemu se Hrvatska udruga poslodavaca kao pregovarač na strani poslodavaca kao socijalnih partnera izuzetno protivila. Naime, na taj se način uvodi vrsta utvrđivanja reprezentativnosti u konkretnom slučaju kolektivnog pregovaranja (odnosno sklapanja kolektivnog ugovora): poslodavci se već pri pregovaranju moraju legitimirati listom poslodavaca koje predstavljaju, a koja će biti priložena kolektivnom ugovoru, dakle sada se i sindikatima daje uvid u članstvo udruga poslodavaca, čime se utječe na snagu i položaj poslodavačkog predstavnika u kolektivnim pregovorima.

Najavljeno liberaliziranje rada na određeno vrijeme nije ostvareno jer i dalje postoji i vremensko ograničenje trajanja takvog rada, ali i neizravna uvjetovanost takvog rada objektivnim razlozima⁴⁴. Taj je institut, unatoč činjenici da je Hrvatski zavod za zapošljavanje u određenim razdobljima iskazao udio zaposlenih na određeno vrijeme u broju novozaposlenih u iznosu i većemu od 80%, i dalje nominalno ostao iznimka od

⁴³ U povodu netipičnih oblika rada, pa i agencija za privremeno zapošljavanje treba istaknuti opasnost. Vlade pokušavaju fleksibilizirati radne odnose promocijom netipičnih oblika rada kako bi smanjili troškove rada. Stvaranjem oblika rada koji se ne uklapaju u postojeće kategorije rada i postojeći sustav radnih odnosa stvara se situacija u kojoj ne postoje pravna pravila koja štite nove radnike, a ne mogu ih štiti ni autonomni instituti kolektivnog pregovaranja, jer se vjerojatno na njih neće ni primjenjivati.

⁴⁴ Zakon, naime, i dalje sadržava formulaciju da je prestanak “unaprijed utvrđen objektivnim razlozima koji su opravdani rokom, izvršenjem određenog posla ili nastupanjem određenog događaja”, što bi se moglo tumačiti kao isključivanje sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme ako ne postoji razlog objektivne prirode, primjerice, ako poslodavac naprosto tako želi.

zapošljavanja na neodređeno vrijeme, a ono što je u vezi s tim institutom provedeno za pravo je kozmetička lingvistička korekcija koja vjerojatno neće utjecati na razinu zlouporabe tog instituta. Osim podizanja granice na dvadeset radnika, bez promjena u smislu fleksibilizacije ostalo je i razlikovanje “maloga” i “velikog” poslodavca, koje praktički uopće ne olakšava poslovanje “malim” poslodavcima.

Treći razlog tih izmjena i dopuna jest potreba daljnjeg usuglašavanja regulacije sustava radnih odnosa Republike Hrvatske s onim Europske unije. U tom dijelu izmjene su bile najmanje uvjetovane jer je već zakonodavni okvir iz 1995. godine prihvaćanjem strukturne jednostavnosti i materijalne utemeljenosti na njemačkom sustavu regulacije radnih odnosa ne samo potihom harmonizirao sustav radnih odnosa u Republici Hrvatskoj s tadašnjim u Europskoj uniji, već su dosegnuti standardi koji su i danas iznad onih što ih promovira Europska unija (primjerice, u sustavu predstavljanja i suodlučivanja radnika). Ono što se na tom području dogodilo donošenjem posljednjih izmjena i dopuna jest segmentno usklađenje ograničenog dosega na području postupaka u povodu diskriminacije i (spolnog) uznemiravanja te manja usklađivanja u drugim područjima.

Kakav se učinak tih izmjena i dopuna može očekivati? Je li se moglo drugačije utjecati na rad? Na ta je pitanja teško dati cjelovit odgovor prije trajnijeg promatranja kretanja u sustavu radnih odnosa, pri čemu treba imati na umu da se takvo trajno analitičko praćenje tržišta rada u Hrvatskoj uopće ne provodi. Ipak, s pozicije sindikata i radnika može se tvrditi da će taj zakon zacijelo reducirati zakonodavni opseg prava, bez jamstava da će ta smanjena prava biti poštovana. S položaja poslodavaca, pak, te su intervencije daleko od onoga što su oni smatrali potrebnim.

Za cjelovitu ocjenu presudna će biti povezanost objektivnog smanjenja sigurnosti zaposlenja s povećanjem dinamike zapošljivosti, u čemu bi korektivnu ulogu trebao imati sustav ojačan od države zajamčenim pravima iz sustava socijalne sigurnosti kao posljedicom izmjena i dopuna mehanizama drugih zakona: Zakona o mirovinskom osiguranju, Zakona o zdravstvenom osiguranju, Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, Zakona o zaštiti na radu i donošenjem Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca.

Ipak, može se reći da sam postupak donošenja izmjena upućuje na samo djelomičan uspjeh tih izmjena i dopuna. Učinke korekcija u institutima koji se do sada nisu provodili ili se nisu provodili na pravi način teško je procijeniti. No fleksibilizacija je kao temeljna osnova provedena samo u kvantitativnom dijelu, u segmentima u kojima su dosadašnji zakonom regulirani numerički pokazatelji zaštite prava radnika smanjeni⁴⁵. Za-

⁴⁵ Fleksibilnosti po vrstama možemo grupirati na više načina. Fleksibilnost se može promatrati kroz organizacijski aspekt kao smanjivanje prava i obveza. Ona ima svoju numeričku komponentu koja se zasniva na smanjivanju troškova pa se može upućivati na smanjivanje fiksnih troškova rada ili na smanjivanje rada kod kuće ili preko računala. Na to se nastavlja fleksibilnost plaća, koje se vežu za produktivnost. Funkcionalna je fleksibilnost prilagođivanje izmjena u znanjima i zadacima, što se očituje nestankom između razgraničenja u poslovima, razvoju *multitaskinga* i multifunktionalnosti. Slična je fleksibilnost radne snage koja se izražava prilagodljivošću radnika, kao i fleksibilnošću u zapošljavanju i otpuštanju. Vremenska komponenta fleksibilnosti utječe na radno vrijeme i podjelu rada, odnosno na uvođenje rada koji prati proizvodne potrebe.

Prema drugoj klasifikaciji, govorimo o fleksibilnosti mobilnosti, dakle svim onim elementima koji su povezani s karakteristikama radne snage na tržištu. Nadalje, postoji fleksibilnost u određivanju radnog vremena, zatim fleksibilnost u određivanju plaće, fleksibilnost kolektivnog pregovaranja i fleksibilnost ovisna o veličini poslodavca.

što samo kvantitativno? Slijedeći ozračje sukoba i optuživanja, u izbornoj je godini socijalnim partnerima, ponajprije Vladi, najlakše bilo provesti kvantitativnu fleksibilizaciju, pri čemu je numerički karakter pogađanja oko trajanja otkaznih rokova i iznosa otpremnina, načina otpuštanja i zapošljavanja ostvario potencijal postizanja kompromisa, ma koliko bio nekoristan. U nedostatku strategije socijalnog dijaloga i konstruktivnog partnerstva, kompromis, pa i kompromis oko tih izmjena i dopuna Zakona o radu, stvorio je privid međusobnog poštovanja. To je dio u kojemu su izmjene i dopune neuspješne, prije svega zato što je fleksibilizacija djelomična, pri čemu će način na koji je uvedena stvoriti trošak prilagođavanja promjeni zakona, a učinak će biti zanemariv⁴⁶.

Posljednjim izmjenama i dopunama nije došlo do kvalitativne modernizacije i pojednostavnjenja sustava radnih odnosa u Hrvatskoj: nije ostvarena funkcionalna fleksibilizacija kojom bi se utjecalo na znanja i radne zadatke, ali nije došlo ni do utjecaja na fleksibilnost radne snage kojom bi se prilagođavanjem radnika utjecalo na fluktuacije na tržištu rada. Ono što se dogodilo jest uvođenje rada koji će se temeljiti na nižem trošku rada, odnosno na ostvarivanju fleksibilnosti samo u zapošljavanju i otpuštanju. Umjesto fleksibilizacije koja će se osnivati na povećanju i afirmaciji mobilnosti na tržištu rada i utjecanja na modernizaciju proizvodnih procesa, čime bi se odgovorilo na zahtjeve "nove ekonomije", umjesto reregulacije radnih odnosa na moderan način koji će kompenzirati deregulaciju, provedena je samo deregulacija, reduciranje prava, čak bez jamstava za njihovo ostvarenje. Ne samo da je takav *modus operandi* fleksibilizacije nesocijalan, a upitna je njegova faktička ekonomska poticajnost, nego će umjesto proklamiranog suzbijanja ilegalnosti na tržištu rada (koji su također izraz fleksibilizacije koju samoinicijativno izvan zakona traže pojedini poslodavci) praktički ozakoniti određene devijacije.

Može se očekivati da će se uskoro pojaviti potreba za ponovnim prilagođivanjem zakonodavstva: put u Europsku uniju nije dovršen i trebat će i dalje ugrađivati onu regulativu koju Europska unija donese u razdoblju do našeg ulaska u nju; nadalje, u zakonu će biti potrebne daljnje korekcije i prilagodbe pravnih instituta, a sve ono što sada nismo sadržajno fleksibilizirali, i dalje nas očekuje, s ciljem da se utječe na mobilnost i prilagodljivost radne snage u novim ekonomskim okolnostima.

Postupak donošenja izmjena i dopuna upozorio je na potrebu razumijevanja odnosa poslodavaca, radnika i političke vlasti. Naime, u Republici Hrvatskoj postoji zbrka oko pojmova socijalnog dijaloga i socijalnog partnerstva i razine na kojoj se takvi odnosi trebaju provoditi. Prije svega, odnosi suradnje trebaju postojati kao bipartitni⁴⁷, te

⁴⁶ Uz prihvaćanje mogućnosti da je to nagađanje (informirano nagađanje, ali nagađanje), može se reći da je od fleksibilizacije provedene u Hrvatskoj teško očekivati tako opsežne rezultate koji su se dogodili u Mađarskoj, gdje je usporedno s uvođenjem fleksibilizacije nezaposlenost znatno smanjena od gotovo 15% na 5-6%. Nadalje, i unatoč činjenici da su uvedeni netipični oblici rada, teško je vjerovati da ćemo se u njihovoj primjeni približiti nekim prosječnim vrijednostima Europske unije, gdje gotovo 30% zaposlenih radnika radi u netipičnim oblicima radnih odnosa.

⁴⁷ Uključuje radnike i poslodavce.

na njih tada treba dograđivati tripartitne⁴⁸, pa i multipartitne odnose⁴⁹. Također treba razlikovati put socijalnog dijaloga⁵⁰ odnosno socijalnog partnerstva⁵¹.

7. Napomene za kraj

Zaključno, možemo se vratiti na pitanje okruženja fleksibilizacije. U suvremenom svijetu vlada određeni sukob realnosti i postavljenih vrijednosti i standarda. Pravni pozitivizam ne prati promjene u društvu⁵². Razlog tome je brzina i globalni karakter promjena koje vrijednosti i standardi jednostavno teško mogu pratiti. U pravnim područjima u kojima je otklon najveći i promjene najvidljivije, u tim se područjima pojavljuje najviše zahtjeva za deregulacijom i fleksibilizacijom, kako bi se vrijednosti (prisilno) uskladile s realnošću. Fleksibilizacija, tako shvaćena, jest zahtjev za realnošću: cilj je tehnička i svrsishodna, praktična i korisna fleksibilizirana regulacija, ne više dogmatska i aksiološka⁵³.

Ipak, fleksibilizacija ne smije značiti ukidanje povijesno ostvarenih vrijednosti i standarda. Ona ne smije voditi potpunoj deregulaciji. Zapravo, takva bi fleksibilizacija najmanje odgovarala akterima na tržištu, čak ne bi odgovarala ni poslodavcima i investitorima koji danas najglasnije postavljaju zahtjeve za provođenjem fleksibilizacije. U sustavu pune fleksibilizacije ne bi bilo moguće predvidjeti ponašanje sudionika, za neprihvatljiva ponašanja ne bi bilo sankcija. Nastao bi kaos i stihija, okruženje koje je za poslovanje i ekonomiju mnogo pogubnije nego najrigidniji organizirani sustav. Fleksibilizacija, dakle, nije samo deregulacija, već treba biti reregulacija, regulacija koja se temelji na novim vrijednostima i standardima koji će s realnošću biti pomireni na novoj razini.

Postoji mišljenje da radno pravo, u sklopu globalizacije i ekonomije novih znanja, ograničava tržište, namećući troškove poslodavcima i ugrađujući rigidnost koja onemogućuje funkcije tržišta⁵⁴. Dakle, radno je pravo, navodno, suprotstavljeno globalizaciji. No je li doista tako? Ne zanemaruje li se time činjenica da sustav radnog prava istodobno pomaže ispraviti neke društveno-ekonomske pogreške? Nije li radno pravo sustav koji u tržišno ponašanje uvodi red i predvidivost? Kada bi se mehanizmi radnog prava

⁴⁸ Uključuje radnike, poslodavce i vlast, nacionalnu, regionalnu ili lokalnu.

⁴⁹ Uključuje radnike, poslodavce i vlast, nacionalnu, regionalnu ili lokalnu, te druge zainteresirane strane: nevladin sektor, interesne grupe, posrednička vijeća, opoziciju...

⁵⁰ Socijalni je dijalog sudjelovanje u kojemu su spona i utjecaj aktera slabiji: radi se prije svega o obavještanju, uz djelomično savjetovanje o određenim pitanjima.

⁵¹ Socijalno je partnerstvo sudjelovanje u kojem su spona i utjecaj aktera jači: radi postizanja partnerskog odnosa akteri se savjetuju, čak i suodlučuju o određenim pitanjima, što sve pretpostavlja prethodno obavještanje.

⁵² Normativna regulacija koja postoji u takvim uvjetima izuzetno je formalizirana, ali posve nepraktična. Riječ je o placebo regulaciji, regulaciji koja nominalno pruža snažnu zaštitu, ali se ne primjenjuje. Katkad zaštita bude pružena, no pritom je riječ o slučajnom, placebo efektu, kao kada se ozbiljna bolest liječi aspirinima.

⁵³ Kada se potreba za fleksibilizacijom pravnih sustava promatra na taj način, postaje jasno da su opsežne i općenite pravne kodifikacije i zakonicu pretežito stvar prošlosti. Sadašnji trend ocrtava se u usko-specijaliziranom zakonodavstvu, u kojemu više nema opširih i sveobuhvatnih normi već osnovnih standarda koji se ugovorno proširuju i definiraju.

⁵⁴ Ipak, zamislivo je da je nekim ili mnogim pravnicima radnog prava cilj upravo to: radno pravo kao trošak poslodavca, kao ograničenje konkurentnosti.

sprotstavljali ekonomskoj logici, tada fleksibilizacija radnog prava ne bi bila rješenje, tada bi radno pravo trebalo ukinuti. No nije tako: radno je pravo sustav upravljanja tržištem i na kapitalu zasnovanoj ekonomiji. Radno se pravo zato ne smije ukidati, već pozicionirati i suptilno “centrirati” kako bi poštujući ekonomsku logiku, uspostavilo funkcionalno tržište rada, osiguravajući napredak ekonomskim subjektima, ali i drugim akterima na tržištu rada (Deakin, 2001:18).

Funkcija radnog prava je korektivna. Radno pravo treba ispravljati tržišne deficite, nikako ih ne proizvoditi. Upravo je takva uloga radnog prava u nacionalnome, ali i globaliziranom okruženju. Naravno, u globaliziranom okruženju do izražaja dolazi činjenica da je radno zakonodavstvo bitna poluga nacionalnih zakonodavstava, i da, osim utvrđivanja određenih vrijednosti i standarda, na nadnacionalnoj osnovi ne postoji radno pravo. U tom smislu nastaju teškoće u provođenju uloge radnog prava u globaliziranom okruženju: riječ je, zapravo, o tome da bi nacionalna radna zakonodavstva trebala utjecati i na globalna tržišta rada, što je nemoguće jer su globalizacijom uvjetovane fleksibilizacije radnih zakonodavstava upravo utjecaj globalnoga na nacionalni kontekst. Ako su, dakle, nacionalna zakonodavstva “žrtva” globalnog okvira, nezamislivo je da bi sada nacionalni okvir mogao utjecati na globalni. Metaforički, to je kao kada pas sam sebe hvata za rep, ili kao da se iz jame pokušavamo izvući povlačeći sami sebe za kosu. Upravo to pokazuje da globalna arena traži mnogo više od globalnih vrijednosti i globalnih standarda: globalna arena zahtijeva globalno zakonodavstvo. Možda ne sveobuhvatno, ali svakako definirano i sustavno. Takav sustav, zapravo, već nastaje. Prije svega, nastaje putem već postojećeg sustava osnovnih pravnih standarda ugovorenih u međunarodnim ugovorima i konvencijama. Danas se na taj sustav dograđuje “dobra praksa”, uspješni praktični postupci koji su presudni za uspjeh ekonomije bazirane na “ljudskom” kapitalu (znanju i tehnologiji) preslikavaju se unutar nacionalnih jurisdikcija: sredstva globalne komunikacije služe za prenošenje pozitivnih iskustava koja utječu na globalno povezane nacionalne sustave. Osnovni moto jest: zašto izmišljati toplu vodu ako određeni sustav djeluje? Nadalje, za izgradnju kostura međunarodne radnopravne regulative, koja će biti barem neizravno obvezujuća, a ne fakultativna kao što su samo pravni standard⁵⁵ i proizašli, primjerice, iz MOR-a, bitno je i donošenje pravilnika (kodeksa) ponašanja. Ti se pravilnici mogu donositi na korporativnom načelu, jer postojanjem međunarodnih korporacija njihovi pravilnici imaju globalni karakter, ili u kontekstu nacionalnoga i nadnacionalnoga socijalnog partnerstva. U korporativnom kontekstu i kontekstu socijalnog partnerstva osnova postoji: ne možemo više govoriti da su samo multinacionalne korporacije globalni “igrači”, takva se regulativa sada može donijeti pod pritiskom povezanih sindikata, udruga potrošača, globalnih skupina za zaštitu ljudskih prava

⁵⁵ Na određeni način kao primjer sustavne globalizacije radnog prava, u regionalnom kontekstu možemo navesti model Europske unije koji se temelji na više elemenata globalizacije/harmonizacije: riječ je o “negativnoj harmonizaciji” (harmoniziranje uzdržavanja od kršenja elementarnih odredbi) i “pozitivnoj harmonizaciji” (harmoniziranju koje se zasniva na aktivnom djelovanju). Unutar pozitivne harmonizacije za razvoj sustava poostvarenja socijalnih prava osobito je važan segment “refleksivnog prava”. Dok je u standardnom reguliranju posrijedi samo postavljanje zakonodavnih minimuma ispod koji se ne smije ići, ovdje je riječ o mehanizmu koji navodi individualne države da se uključe u “trku prema gore” u socijalnim pravima jer se ostavlja više mogućnosti implementacije određenih standarda. Time se omogućuje primjena standarda na najadekvatniji način, pri čemu se mogu očekivati i lakša recepcija i niži troškovi recepcije standarda i njihovo veće poštovanje (Barnard i Deakin, 2002:408-409).

i okoliša, predstavnika manjinskih i “ranjivih” skupina ... Tako promatrajući, globalizacija koja prisiljava nacionalna radna prava na fleksibilizaciju već dovodi do nastanka globalne radno-pravne regulative koja se, kao po receptu CNN učinka⁵⁶, širi svijetom.

Globalizacija i fleksibilizacija ne trebaju naše dopuštenje. One će se zbivati i unatoč našim nastojanjima. Nije li ih onda bolje prihvatiti i upravljati njima? Na čemu inzistirati? Na socijalnim pravima i socijalnoj sigurnosti. Radnim odnosima i svim onim fleksibilnim odnosima u kojima postoji prestacija rada treba osigurati zaštitnu komponentu, bilo zaštitnom strukturom (mrežom) radnog prava za radne odnose, bilo državnim sustavom socijalne sigurnost za one odnose u kojima ne postoji zaštitna regulativa kao za radne odnose. Treba inzistirati na odgovornosti države da osigura socijalna prava kao prava koja su komplementarna ekonomskim zakonitostima tržišta rada koja u globalnom okruženju dobivaju prioritet. Tu odgovornost država ne može prenositi na poslodavce putem rigidnoga radnog zakonodavstva. Socijalna je država, a ne poslodavci⁵⁷!

Zahtjev da se socijalni karakter i zaštita trebaju protezati i na osobe koje su u ugovornom radnom odnosu, ali i u odnosu koji nije reguliran ugovorom o radu, već je to neki drugi odnos s prestacijom rada upućuje i na promjenu u radnopravnom odnosu. Iz ugovornog odnosa (odnosa utemeljenoga na ugovoru o radu), radi zaštite svih onih koji nisu pokriveni ugovorom o radu, sustav socijalne sigurnosti, odnosno sustav radno-pravne zaštite treba osnovati na statusnom odnosu (odnosu utemeljenome na obavljanju nekog rada, bez obzira na pravnu osnovu i okvir)⁵⁸. To znači da se rješenje pravnog okvira odnosa u vezi s radom (dakle, odnosa različitih od radnih odnosa u užem smislu) treba tražiti ne samo u radnom pravu, već u radnom pravu povezanom sa sustavom socijalne sigurnosti. I tu više nije riječ o partikularnim odnosima državljanstva i socijalnih prava, već posljedično o socijalnom državljanstvu kao osnovi socijalnih prava.

Danas fleksibilizacija, u kontekstu globalne ekonomije novih znanja s kojom se sada susrećemo, radne odnose označava disfunkcionalnima i neracionalnima i ocrtava neželjenu rigidnost koja onemogućuje ispravno funkcioniranje tržišta. Za mnoge radnike takvo redefiniranje prava radnika (usmjereno na jačanje tržišne utakmice poslodavaca) zvuči kao da uzima u obzir interese samo jedne strane, poslodavaca. Kao odgovor na globalizaciju, umjesto sigurnosti, radnicima se govori o stručnim kvalifikacijama, o obrazovanju i osposobljavanju. Kvalificirana radna snaga, uz adekvatnu fizičku i društvenu infrastrukturu i političku stabilnost nedvojbeno jest faktor koji utječe na konkurentnost određene države. No na razini proizvodnje uobičajena pouka o osposobljavanju i produktivnosti može zvučati kao tehnološki sofisticirana verzija izjave “Neka jedu ko-

⁵⁶ Metafora CNN učinak izvrsno predočuje širenje informacija i iskustava u globaliziranom svijetu i neposrednost sredstava komunikacija u njemu (Arthurs, 2001:292).

⁵⁷ Socijalna je država pravni oblik organizacije jedne vrste države blagostanja (*welfare state*) u kojemu se konstitucionaliziraju obveze države na području socijalne i ekonomske politike kako bi se uspostavio i održao sustav socijalne sigurnosti i umanjile ekstremne socijalne razlike. Država blagostanja je širi koncept u kojemu se država pojavljuje u ulozi ispravljача funkcionalnih pogrešaka modernog kapitalizma. U tom smislu država blagostanja, a tako i socijalna država, trebaju rekonstruirati upravo pogreške i defekte koji nastaju jednostavnim slijedenjem zakona tržišta, u okruženju u kojemu su akteri poslodavci i radnici (Katrougalos, 1996:277-278.).

⁵⁸ Može se reći da je riječ o regresiji u povijesnom smislu, jer se u poratnom razdoblju ugovorni karakter radnih odnosa smatrao bitnim elementom koji može koristiti razvoju radnog prava.

laće!⁵⁹. Uz razumijevanje motiva takve izjave, ipak treba reći kako su kvalifikacija i stručnost za preživljavanje učinaka globalizacije gotovo posve nemoguće nedostupni većini slabije plaćenih nekvalificiranih radnika. Konačno, postoji li uopće takvo obrazovanje? Restrukturiranje naglašava važnost obrazovanja i osposobljavanja, ali poslovi za nekvalificiranu radnu snagu istodobno postaju rjeđi i oni će sigurno biti gubitnici! Rezultat tih dviju silnica možda jest činjenica da će se za kvalificirane radnike u nekoj budućnosti otvoriti nove mogućnosti, no sada i ovdje neki će radnici izgubiti. A možda će izgubiti i poslodavci, za njih se može stvoriti velik problem. Poslodavci, naime, žele biti sposobni odgovarati na zahtjeve tržišta, ali u isto vrijeme žele imati zadovoljne i kvalificirane radnike koji su im potrebni za dobru poziciju u tržišnom natjecanju. Kako to pomiriti i može li to pomiriti fleksibilizacija jednog zakona? Rad doista nije obična roba kojom se trguje⁶⁰, on zahtijeva ozbiljan analitički pristup, i fleksibilizacija koja ne bude popraćena modernošću organizacije poslodavaca, promocijom novih tehnika upravljanja proizvodnjom i radnom snagom, neće dati očekivan rezultat.

Nakon gotovo stoljeća stalnog rasta prava povezanih s radom, razvoja radnog prava u smjeru koji izravno pogoduje radnicima, danas dolazi do usporenja, konsolidacije, a moguća je i vrsta regresije. Bolno i nepredvidivo? Da! Neizbježno? Vjerojatno ponovno da. Tradicionalni pluralizam radnog prava koji proizvodi sukobe strana u uvjetima kada se provodi fleksibilizacija nosi opasnosti od sukoba. I onda kada je fleksibilizacija neizbježna, iz toga treba učiti, fleksibilizaciju treba provoditi u atmosferi formalnoga ili neformalnoga savjetovanja i suodlučivanja.

Treba znati da je legitimna i praktična regulacija koja će reformirati radne odnose i uvesti nove statute na tržištu rada, uzimajući u obzir postignuti stupanj humanizacije rada. To znači da tržište rada mora poštovati osobnu sigurnost, kao i osobna iskustva rada⁶¹. Dakle, kada se od radnika očekuje da žrtvuju jedan aspekt osobne sigurnosti - sigurnost svoga zaposlenja, mora im se pružiti sigurnost dinamike buduće zapošljivosti, ne apstraktne, već one koju će država mjerama ekonomske politike odgovorno jamčiti. Taj socijalni aspekt države, odnosno socijalna prava za vrijeme nezaposlenosti povezane s fleksibilizacijom tržišta rada čine "pravila igre". Ekonomsko i socijalno rezoniranje pritom je nedjeljivo, a cilj radnog prava jest izmirenje socijalne sigurnost s ekonomskim *outputom*. U tom smislu fleksibilizacija ne može biti samo derivat ekonomske konku-

⁵⁹ Kada nije bilo kruha, Maria Antoinetta je preporučila da se jedu kolači. Ako nestane željezare, zašto radnik koji je u njoj radio ne bi postao informatički inženjer, ili kemičar, ili burzovni analitičar? Zaista, zašto ne bi? (Bednarek, 1998:219.)

⁶⁰ Ovdje je doista riječ o dalekosežnom zaključku jednoga od glavnih načela MOR-a. Rad nije roba ili samo fiksni trošak. Rad se ne smije promatrati samo kao roba ili predmet razmjene, njime se ne trguje. Rad, svaki rad, u sebi treba nositi elemente socijalne sigurnosti, sigurnosti koja neće samo jamčiti određena prava u slučaju izostanka radnog odnosa, već i ostvarivati uvjete za nastanak radnog odnosa. U tom smislu zadatak radnog prava nije imobilizacija postojećeg stanja ili očuvanje radnih odnosa po svaku cijenu, ali jest plan, upravljanje i koordinacija nastojanja za uspostavam socijalne sigurnosti.

⁶¹ Katkad se ipak može činiti da je budućnost upitna i pesimistična, naime da će sustav socijalne zaštite postati potpuno liberalan, odnosno da će sustavi socijalne zaštite pružati samo osnovnu "sigurnosnu mrežu", tj. zaista samo osnovne minimume sigurnosti, a da će sve ostalo biti ostavljeno "nevidljivoj ruci" tržišnih zakonitosti. Naravno, ne može biti tako jednostavno zato što bi u tako socijalno radikaliziranoj situaciji bili mogući kaos, anarhija i nasilje (jer siromašni ne bi imali što izgubiti), posljedično bi izostala svaka sigurnost, pa i pravna, te bi takva situacija bila izravno u suprotnosti interesa ne samo radnika nego i poslodavaca.

rentnosti, već kombinacija želje za fleksibilnošću i socijalnom sigurnošću, dakle *flexicurity*⁶². Stoga pitanje nije globalizacija ili fleksibilizacija – da ili ne? Pitanje je kako organizirati tržište rada kako bi ono odgovaralo potrebama informacijskog doba, a u isto vrijeme omogućivalo postojanje sustava socijalne zaštite koji bi trebao štiti radnika 21. stoljeća glede njegova dohotka, zdravlja i sigurnosti, kao i socijalne sigurnosti (nezaposlenosti, osiguranja od bolesti, starosti...) (Blanpain, 1999:505).

Konačno, ako je fleksibilnost sinonim modernizacije i preduvjet pravilne realizacije, tada je fleksibilnost tržišta rada samo jedna od osnova fleksibilizacije, odnosno modernizacije društva. Treba inzistirati na fleksibilizaciji obrazovanja, poreznog sustava, sustava socijalne sigurnosti, sudstva i državne uprave. Samo tada možemo očekivati adekvatnu osnovu gospodarskog uspjeha.

LITERATURA

Arthurs, H., 2001. “Reinventing Labor Law for the Global Economy: The Bejamin Aaron Lecture”. *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, 22, 271-293.

Barnard, C. and Deakin, S., 2002. ““Negative” and “Positive” Harmonization of Labor Law in the European Union”. *Columbia Journal of European Law*, 8 (Summer), 389-413.

Bednarek, L. B., 1998. “The Gender Wage Gap: Searching for Equality in a Global Economy”. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 6 (Fall), 213-236.

Biagi, M., 1994. “Recession and the Labour Market: Training for Flexibility – The Italian Case in a Comparative Perspective”. *Comparative Labor Law Journal*, 15 (Spring), 303-320.

Blanpain, R., 1999. “Toward a New European Corporatism? European Social Policies: One Bridge Too Short”. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 20 (Spring), 497-505.

Bosch, G., Dawkins, P. and Michon, F. (eds.), 1994. *International and Comparative Times are Changing: Working Time in 14 Industrialised Countries*. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Cordova, E., 1996. “The Challenge of Flexibility in Latin America”. *Comparative Labor Law Journal*, 17 (Winter), 314-337.

Deakin, S., 2001. “Social Rights and the Market” in: U. Mückenberger, ed. *Manifesto Social Europe*. Bruxelles: European Trade Union Institute.

Forbath, W. E., 2000. “Civil Rights and Economic Citizenship: Notes on the Past and Future of the Civil Rights and Labor Movements”. *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law*, 2 (Spring), 697-718.

Goldin, A. O., 1999. “The “Supiot Report” from a Non-European Perspective: Labor Law Beyond Employment: A Latin-American Perspective”. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 20 (Summer), 681-689.

⁶² Flexibility + security = flexicurity.

Katrougalos, G. S., 1996. "The Implementation of Social Rights in Europe". *Columbia Journal of European Law*, 2 (Winter/Spring), 277-312.

OECD, 1983. *The Crisis of the Welfare State*. Paris: OECD.

OECD, 1986. *The Employment Outlook*. Paris: OECD.

Rood, M. G., 1997. "Internationalization: A New Incentive for Labour Law and Social Security" in J. Bellace and M. G. Rood, eds. *Labour Law at the Crossroads; Changing Employment relationships, Studies in Honor of Benjamin Aaron*. The Hague ; Boston: Kluwer Law International.

Standing, G., 1993. "Labor Regulation in an Era of Fragmented Flexibility" in C. F. Buechtemann, ed. *Employment Security and Labor Market Behavior: Interdisciplinary Approaches and International Evidence*. Ithaca: ILR Press.

Supiot, A. [et al.], 1999. A European Perspective on the Transformation of Work and the Future of Labor Law. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 20 (Summer 1999), 621-633.,

Supiot, A. [et al.], 2001. *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

V i k t o r G o t o v a c : Labour Law for 21st Century: Myths about Flexibilisation

Summary

The goal of this paper is to show the interconnection between the phenomenon of globalisation and the process of flexibilisation of labour law, during the second half of 20th century, today, but also in the future. In this regard chapters of this paper are used to show specifics of globalisation, results of globalisation in the field of labour law, the historic context of flexibilisation of labour regulation, reasons of influence of globalisation over labour law and dangers of misunderstanding and resisting the trends of flexibilisation. In the final part of the paper specific actions in the context of flexibilisation of labour regulation in Republic of Croatia are shown, especially the amendments of Labour Act in 2003. The paper ends with the concluding notes, enveloping the necessities of flexibilisation and its consequences.

Key words: globalisation, flexibilisation, labour law, labour regulation, labour markets