

Viktor Gotovac
Saša Drezgić
Ulrich Schuh

81626

Analiza sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj: sadašnje uređenje i promišljanje izmjena

*Izvešće Svjetske banke pripremljeno na zahtjev
Ministarstva rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske*

Rujan 2013.

Sadržaj

Analiza sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj: sadašnje uređenje i promišljanje izmjena	4
0. Sažetak	4
1. Uvod	6
1.1. Pojam otpremnine	6
1.2. Funkcija otpremnine	7
1.3. Pravni izvori otpremnine	10
1.4. Pravna osnova isplate otpremnine	11
1.5. Iznos otpremnine	12
1.6. Financiranje otpremnine	13
1.7. Oporezivanje otpremnina	14
2. Pravno uređenje sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj	14
2.1. Zakonodavni historijat suvremenog uređenja otpremnina u Republici Hrvatskoj	15
2.2. Uređenje otpremnina u odredbama Zakona o radu	16
2.3. Uređenje otpremnina u kolektivnim ugovorima i pravilnicima o radu	19
2.4. Status otpremnina u odredbama poreznih propisa	22
3. Ekonomska obilježja sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj	23
3.1. Obilježja hrvatskog sustava isplate otpremnina	24
3.1.1. Isplate otpremnine u javnom sektoru	25
3.1.2. Isplate otpremnine u slučaju stečaja poslodavca	29
3.1.3. Isplate otpremnine u privatnom sektoru	32
4. Uređenje sustava otpremnina u drugim državama	33
4.1. Uređenje otpremnina u državama članicama Europska unije	33
4.1.1. Uređenje otpremnina u državama članicama Europska unije	33
4.1.2. Gospodarski učinci otpremnina u državama članicama Europska unije	36
4.2. Uređenje otpremnina u susjednim i relevantnim državama	38
5. Reforma nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji	39
5.1. Stanje prije reforme nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji 2003. godine	39
5.2. Novi austrijski nacionalni sustav otpremnina nakon reforme nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji 2003. godine	40

5.3. Pouke novog austrijskog nacionalnog sustava otpremnina nakon reforme nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji 2003. godine	42
5.3.1. Pokrivenost	42
5.3.2. Mobilnost radne snage	43
5.3.3. Akumulacija kapitala i stopa povrata	45
5.3.4. Zaključno o novom austrijskom nacionalnom sustavu otpremnina nakon reforme nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji 2003. godine	47
6. Usporedba relevantnih ekonomskih kategorija Republike Hrvatske i Republike Austrije te refleksije na hrvatsko tržište rada	49
7. Simulacija primjene modela	53
8. Načelna otvorena pitanja u pogledu reforme i uređenja sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj te pristupi njihovom razrješenju	56
9. Zaključno o prednostima i nedostacima uvođenja novog modela nacionalnog sustava otpremnina	57
10. Literatura	62

Analiza sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj: sadašnje uređenje i promišljanje izmjena

0. Sažetak

Nacionalni sustav otpremnina, njegova uređenost zakonom i drugim izvorima, praksa i praktična primjena, pa i moguće izmjene i dopune zakonske i druge pravne osnovanosti toga sustava, posljedični su promišljanju odnosa individualnih i socijalnih implikacija prestanka ugovora o radu, odnosno radnog odnosa, na neki od Zakonom o radu propisanih načina.

Svaka je promjena u nacionalnom sustavu otpremnina nužno povezana s redefiniranjem i novim uravnoteženjem radnikovih i poslodavčevih interesa, silnica sigurnosti i fleksibilnosti u radnom odnosu te podrazumijeva potrebu obrade i analize odrednica nacionalnog sustava otpremnina. S tim ciljem ovo izvješće nastoji prikazati i analizirati sve povezane odrednice nacionalnog sustava otpremnina kao što su:

- (a) pregled teorijskih kvalifikacija i odrednica ostvarenih u nacionalnom sustavu otpremnina;
- (b) pregled uređenja nacionalnog sustava otpremnina kroz zakonska i druga pravna uređenja;
- (c) pregled uređenja različitih usporedivih nacionalnih sustava otpremnina;
- (d) poseban osvrt na aktualne reforme sustava otpremnina u relevantnim nacionalnim okruženjima;
- (e) predstavljanje scenarija izmjena i dopuna zakonskih i drugih pravnih uređenja;
- (f) procjenu praktičnih implikacija scenarija izmjena i dopuna zakonskih i drugih pravnih uređenja te njihovog učinka na nacionalni sustav otpremnina; i na kraju
- (g) zaključne prijedloge i primjedbe.

Promišljanja predlagača zakona, Zakona o radu i njegovih izmjena i dopuna, a posljedično diskusije njegovih socijalnih partnera, sindikata i udruga poslodavaca, usmjerena su prema razmatranju mogućnosti i smislenosti osnivanja fonda za otpremnine u Republici Hrvatskoj, s posebnim računima radnika na koje bi poslodavci mjesečno uplaćivali određene iznose, tzv. "austrijskom modelu". Time bi se izgubile sadašnje definicije i uređenje sustava otpremnina, a uspostavio bi se novi sustav u ponajvećoj mjeri zasnovan na obilježjima globalno inovativnog reformiranog modela sustava otpremnina u Republici Austriji.

S obzirom na izražena pozitivna očekivanja od navedenog, a uvažavajući postojanja brojnih prepreka među njima i gospodarskih poteškoća u Republici Hrvatskoj, razvidna je rizičnost neinformiranog i nerazrađenog pristupanja ovakvoj reformi nacionalnog sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj. Zaključci ove studije upravo ukazuju na nekoliko ključnih etapa kroz koje je potrebno proći odnosno problema koje valja promisliti prije konačne odluke o pristupanju izmjenama nacionalnog sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj.

1. Činjenični zaključci koji proizlaze iz prakse, ali i iz stavova različitih autora, ukazuju da postojeći sustav obilježavaju brojni problemi te da ga je potrebno unaprijediti.
2. Uvažavajući gornji zaključak, pretpostavka bilo kakvog djelovanja jest detaljna analiza postojećeg stanja nacionalnog sustava otpremnina.

3. Nakon analize postojećeg stanja nacionalnog sustava otpremnina valja odrediti probleme koji se reformom žele obuhvatiti i ciljeve koji se reformom žele postići.
4. S obzorom na ciljeve koji se žele postići jedna od mogućnosti obuhvaća i reformu nacionalnog sustava otpremnina po uzoru na austrijski sustav otpremnina, no ta odluka podrazumijeva radikalne promjene nacionalnog sustava otpremnina.
5. Postoje i alternative reformi nacionalnog sustava otpremnina po uzoru na austrijski sustav otpremnina – moguće je, primjerice, mijenjati parametre i poboljšavati ishode postojećeg nacionalnog sustava otpremnina.
6. Nema jednoznačnih argumenata za definitivnu preporuku koji od mogućih puteva odabrati – za to valja testirati održivost i implikacije svakog predloženog djelovanja, posebno uzimajući u obzir probleme koji se reformom žele obuhvatiti i ciljeve koji se reformom žele postići te procijeniti izvedivost odnosno ekonomsku opravdanost svakog takvog djelovanja osobito s gledišta provedbe u trenutnom stanju gospodarske krize.
7. Za uvođenje novog nacionalnog sustava otpremnina valjalo bi u najvećoj mjeri ostvariti konsenzus socijalnih aktera i dionika te treba izbjeći svako žurno odlučivanje posebice ako bi vodilo radikalnim promjenama postojećeg stanja.

Slijedom narečenog, izrađena je ova analiza sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj te se isporučuje kao tehnička pomoć Svjetske banke Vladi Republike Hrvatske. Svojom sustavnošću i analitičkom podlogom, te zaključnim prijedlozima i primjedbama u vezi različitih scenarija izmjena i dopuna zakonskih i drugih pravnih uređenja, ona nastoji doprinijeti diskusiji o mogućim reformama ovog izuzetno važnog segmenta radnih odnosa, radnog prava i života svakog radno aktivnog pojedinca.

1. Uvod

1.1. Pojam otpremnine

Otpremnina (engl. *severance pay, severance allowance*; njem. *Abfindung, Abfertigung*; franc. *indemnité de résiliation du contrat du travail, indemnité de résiliation de licenciement*), odnosno sustav otpremnina, jedan je od najuobičajenijih i najzastupljenijih, ali i najkontroverznijih socijalnih sustava.¹ Radi se o jamstvu novčane prestacije radniku nakon otkaza ili prestanka ugovora o radu, koje jamstvo postoji u gotovo svim pravnim sustavima svijeta.² Ipak, globalna uobičajenost i zastupljenost otpremnine ne implicira i globalnu istoznačnost pojma otpremnine, njene funkcije, pravnih izvora, pravne osnove, iznosa i načina njena financiranja, već su tu prisutne značajne, čak sustavne, razlike. Iz tog je razloga teško postaviti jedinstvenu definiciju pojma otpremnine, jer takva bi definicija, a da bi bila valjana, morala obuhvatiti globalno vrlo različita obilježja, što dovodi do njezina pojednostavljenja. Takva jedna definicija jest i ona koja pojam otpremnine dovodi u svezu s konačnom isplatom poslodavca radniku kojem prestaje ugovor o radu³, a iz koje definicije ne proizlazi bitno zaključivanje o pojmu otpremnine.

S obzirom na ovo pojednostavljenje definiciju pojma otpremnine valja *par excellence* tražiti u nacionalnom okruženju, u konkretnom slučaju u hrvatskom pravnom poretku. Nakon toga će se, nastavno, uvodno istaknuti neke temeljne razlike funkcije, pravnih izvora, pravne osnove, iznosa i načina financiranja otpremnina, što će kasnije biti obrađeno i u tekstu.

Pojam otpremnine u Republici Hrvatskoj najčešće se definira kao novčani iznos kojeg poslodavac, pored plaće, plaća radniku kojem otkazuje ugovor o radu.⁴ Taj iznos radniku pripada protekom otkaznog roka, po prestanku ugovora o radu. Iako je izvorno osmišljen kao nagrada radniku za vjernost poslodavcu, smisao otpremnine svakako jest i u ublažavanju štetnih posljedica koje otkaz proizvodi za radnika⁵ te se često smatra i sredstvom osiguravanja prihoda, odnosno zamjene za dohodak, koje sadržava i elemente socijalne sigurnosti.⁶ U teoriji je prisutno i shvaćanje kako se kod otpremnine radi i o odgođenoj isplati plaće.⁷

Osim zakonske definicije otpremnine kao prava radnika kojem poslodavac otkazuje ugovor o radu nakon dvije godine neprekidnog rada, ovo iz razloga koji nisu uvjetovani ponašanjem radnika,

¹ Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 2.

² Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 1.

³ Vidi: Odrednica "Severance pay". Glossary of Labour Law And Industrial Relations (With Special Reference to the European Union). Geneva: International Labour Office, 2005., str. 231.

⁴ Vidi: Odrednica "Otpremnina". Pravni leksikon. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007., str. 1013.

⁵ Vidi: Bejaković, Predrag. Poteškoće oko mogućeg osnivanja posebnog fonda za otpremnine. Radno pravo – Stručni časopis, 10, 2013., 5, str. 32.

⁶ Vidi: Odrednica "Otpremnina". Pravni leksikon. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007., str. 1013.

⁷ Vidi i: Potočnjak, Željko. Prestanak ugovora o radu, u: Radni odnosi u Republici Hrvatskoj (ur. Potočnjak, Željko). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu; Organizator, 2007., str. 375-494.

pojam otpremnine se u nas, u širem smislu, koristi i tako da obuhvaća svaku isplatu poslodavca radniku u slučaju, i posljedično, prestanku radnog odnosa utemeljenu na nekom izvoru prava za radne odnose ili jednostranoj odluci poslodavca, primjerice u slučaju umirovljenja, sporazumnog prestanka ugovora o radu, sudskog raskida ugovora o radu^{8,9}.

1.2. Funkcija otpremnine

Definicijsko diferenciranje pojma otpremnine kao, s jedne strane nagrade radniku za vjernost poslodavcu, a s druge strane i kao sredstva ublažavanja štetnih posljedica koje otkaz za radnika proizvodi, što neki autori nazivaju “zaštitnom klauzulom”¹⁰, ukazuje na dualizam društvenih funkcija otpremnine. Taj je dualizam moguće razvijati i prema pluralizmu funkcija: otpremninu, tako, možemo identificirati i kroz njenu “kaznenu” funkciju prema poslodavcima – jer im poskupljuje otkazivanje ugovora o radu te tako sprječava da ih olako i nepromišljeno dijele¹¹ ili kroz funkciju povećanja kupovne moći radnika i njegove obitelji, što doprinosi socijalnoj sigurnosti radnika¹². Pluralizam društvenih funkcija otpremnine valja promatrati kao posljedicu dinamike razvitka otpremnine i pridavanje tom pravu više, pa i različitih, funkcija, ovisno o vremenu, mjestu i svrsi njena uvođenja i pravnog uređenja.

U velikom broju država otpremnina, i pravo na nju, nacionalni sustav otpremnina, prvi puta se pojavljuje kroz zakonsko uređenje rada krajem devetnaestog stoljeća, posljedično razvitku industrijske serijske masovne proizvodnje, i povezano sa razvitkom socijalne države. Promišljanjem prvih sveobuhvatnih industrijskih restrukturiranja implicirana je potreba za sustavnim rješenjima koja bi ublažila učinke kolektivnih viškova i otkazivanja ugovora o radu na socijalni položaj radnika te bi bila motivirajuća za preostale radnike. Tada je, u razdoblju prije uvođenja sustava osiguranja koji bi nezaposlenima nakon prestanka radnog odnosa pružao neki zaštićeni, minimalni, dohodak tijekom razdoblja nezaposlenosti, otpremnina postala pravni institut koji je nosio takvu socijalno-zaštitnu funkciju¹³. U mnogim državama u razvoju, u onima u kojima je socijalni sustav slabo razvijen, otpremnine i danas dominantno odražavaju takvu socijalno-zaštitnu funkciju.¹⁴

⁸ Vidi: Zuber, Marija. Plaće, u: Babić, Vera *et al.* Veliki komentar novog Zakona o radu. Zagreb: Vaša knjiga, 2010., str. 132.

⁹ Vidi: Odrednica “Otpremnina”. Pravni leksikon. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007., str. 1014.

¹⁰ Vidi: Crnić, Ivica. Otkaz ugovora o radu. Zagreb: Organizator, 2013., str. 213.

¹¹ Vidi: Bejaković, Predrag. Poteškoće oko mogućeg osnivanja posebnog fonda za otpremnine. Radno pravo – Stručni časopis, 10, 2013., 5, str. 32.

¹² Vidi: Zuber, Marija. Plaće, u: Babić, Vera *et al.* Veliki komentar novog Zakona o radu. Zagreb: Vaša knjiga, 2010., str. 132.

¹³ Radi se o otpremnini kao novčanoj pomoći radniku tijekom razdoblja nezaposlenosti i obeštećenju za ukupni radni staž ostvaren kod određenog poslodavca.

¹⁴ Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 18-19. Vidi i: Holzmann, Robert *et al.* Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms. Hirscheegg; Marseille; Pretoria; Washington: The World Bank; IZA, 2011., str. 5-6.

Nastavno na zakonsko uređenje rada kojim se utvrđuju i štite prava radnika u odnosu na poslodavce, na prijelazu iz devetnaestog u dvadeseto stoljeće, otpremnine su istaknute kao važna potka u pravnom definiranju uvjeta za otkazivanje ugovora o radu, ovo na način da im je pridana uloga u jamčenju odštete radnicima kojima su, otkazom, poslodavci okončali ugovorni radni odnos, te time, na neki način, “povrijedili” (smisao postojanja) ugovora o radu. Tada su otpremnine, često, *ad-hoc* dogovarane između poslodavaca i sindikata s ciljem smanjivanja otpora radnika prema restrukturiranju koje uključuje ukidanje većeg broja radnih mjesta. Istovremeno su u nekim proizvodnim sektorima, granama i djelatnostima, ponajprije onima u kojima se zahtijevaju više kvalifikacije odnosno znanje i stručnost, pa je i veće investiranje u obrazovanje radnika, poslodavci dobrovoljno predlagali ugovaranje visokih otpremnina i druga prava radnika sa svrhom obvezivanja samih poslodavaca prema radnicima te uspostave povjerenje između poslodavaca i radnika. Na taj je način poslodavac sebi povećavao trošak otkazivanja radnicima, čime se radnicima davao osjećaj sigurnosti te se smanjivala vjerojatnost da oni prijeđu na rad kod drugog poslodavca zbog veće plaće, a zbog čega bi prvi poslodavac pretrpio gubitke u poslovanju. Otpremnine su time, dakle, usvojile i obilježje zaštitne nagrade radniku za vjernost poslodavcu te im je osmišljena i uloga u svrhu učinkovitijeg upravljanja ljudskim resursima.¹⁵

Konačno, nakon Drugog svjetskog rata, emanacijom socijalnih država¹⁶ između razvijenih država blagostanja, otpremnine nisu ukinute, bez obzira što se razvio i zaseban socijalno-zaštitni sustav

¹⁵ Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 19-20. Vidi i: Holzmann, Robert *et al.* Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms. Hirscheegg; Marseille; Pretoria; Washington: The World Bank; IZA, 2011., str. 6-8.

¹⁶ Pojam “država blagostanja” većina autora, osobito onih koji se bave znanstvenim područjem proučavanja socijalne politike, poistovjećuje s pojmom “socijalne države” (Vidi: Puljiz, Vlado. Socijalna politika: definicije i područja, u: Puljiz, Vlado *et al.* Socijalna politika. Zagreb: Pravni fakultet, 2005., str. 6.), odnosno poistovjećuje pojam “welfare state” (“država blagostanja”) sa pojmom “social state” (“socijalna država”). Vidi: Odrednica “Socijalna država”. Pravni leksikon. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007., str. 1485.

Ovdje, ipak, smatram kako u pravnom, ustavno-pravnom, pogledu pojam i koncept “socijalne države” (engl. *social state*; njem. *Sozialstaat*; franc. *état social*) valja razlikovati od pojma i koncepta “države blagostanja” (engl. *welfare state*; njem. *Wohlfahrtstaat*; franc. *état-providence*). Naime, država blagostanja opisuje uređenje koje se razvilo u svim razvijenim državama tijekom dvadesetog stoljeća kao odgovor na funkcionalne potrebe suvremenog, na tržišnim postulatima utemeljenog, kapitalističkog gospodarstva, dok istovremeno socijalna država podrazumijeva vodeće normativno načelo koje ustavnim putem posustavljuje obveze države u području socijalne i gospodarske politike. Stoga o socijalnoj državi možemo govoriti kao o pravnom obliku organiziranja jedne vrste države blagostanja, one u kojoj je ustavom povjerena i razvidna vodeća uloga države i javnog prava u održanju socijalne sigurnosti i umanjivanju socijalnih razlika. Stoga svaka socijalna država jest i država blagostanja, iako obrnuto ne mora uvijek vrijediti. Vidi: Katrougalos, George S. The Implementation of Social Rights in Europe. Columbia Journal of European Law, 1996., 2, str. 277-278. Vidi i: Mishra, Ramesh. The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change. Brighton: Wheatsheaf Books, 1984., str. 101.; Ploug, Niels; Kvist, Jon. Social Security in Europe: Development or Dismantlement? The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1996., str. 51-53.

U svrhu detaljizacije ove podjele valja spomenuti i to kako pojam blagostanja (“welfare”), kao na neki način izvedenica promišljanja Paretova optimuma, odnosno Paretove efikasnosti, prema kojoj paradigmi ravnoteža, ekvilibrij, efikasnosti nije moguće dalje optimizirati povećavajući zadovoljstvo jedne osobe bez umanjivanja zadovoljstva druge osobe (odnosno ne postoji “optimalnije” od optimalnog, jer to je “najoptimalnije” moguće), jedna ili upravo središnja vrijednost pravne teorije ekonomske analize prava (“law and economics”), značajno zastupljene u Sjedinjenim Američkim Državama, kao ne-normativističke već pravno-pozitivističke pravne teorije, koja naglašava formalne, postupovne, ne i materijalne, temeljno-pravne, sadržaje vladavine prave, ustavnosti i društvenog djelovanja. U ovom kontekstu blagostanje, odnosno blagodat ili dobrobit (“well-being”), podrazumijeva omogućavanje postizanja optimalnih društvenih rješenja, ali ne na normativnoj razini, što bi se provelo konceptualizacijom odnosno

osiguranja koji je nezaposlenima, nakon prestanka radnog odnosa, pružao zaštićeni, minimalni, dohodak tijekom razdoblja nezaposlenosti. Upravo suprotno, postojeće je ugovorno ili dobrovoljno uređenje prava na otpremnine prošireno na cjelokupnu zaposlenu populaciju radne snage te je i ozakonjeno. Uvođenjem zakonske pravne osnovanosti prava na otpremninu, naprosto, je otpremninama naglašena zaštitna funkcija u pogledu radnih odnosa odnosno zaposlenosti, dakle obilježje zaštitne nagrade radniku za vjernost poslodavcu.¹⁷

Kroz ove tri faze razvitka otpremnine se, pojednostavljeno, može identificirati sa više smjernih svrha:

- (a) “primitivni” oblik socijalnog davanja koje prethodi uvođenju osiguranja od nezaposlenosti i mirovinskog osiguranja koji jamči zamjenu za dohodak namjesto tih oblika osiguranja;
- (b) instrument za povećanje učinkovitosti upravljanja ljudskim resursima koji, zajedno sa drugim komponentama naknađivanja, jamči uravnoteženje interesa poslodavaca i radnika u znanjem-intenzivnim proizvodnjama; i
- (c) sredstvo zaštite zaposlenosti, kao nenaumljena posljedica naslijeđenih pravnih uređenja ili naumljena posljedica proširenja pravnih uređenja, sve kao posljedica odluka političke ekonomije, koje se ne mogu promijeniti.¹⁸

Slijedom narečenog, uvažavajući svrhe koje im se pridaju, u pogledu otpremnine može se posustaviti više društvenih funkcija kojima one trebaju poslužiti. Inicijalno radilo se o:

- (a) nagrađivanju radnika za vjernost poslodavcu; i
- (b) pomoći¹⁹ za ublažavanje štetnih posljedica koje otkaz ugovora o radu za radnika proizvodi, u vidu osiguravanja prihoda, odnosno zamjene za dohodak, dakle egzistencije radnika do sklapanja novog ugovora o radu ili nekog drugog izvora prihoda²⁰,

no kroz etape kasnijeg razvitka moguće je identificirati i neke daljnje, razmjerno sofisticiranije, funkcije kojima na tržištu rada služe otpremnine i nacionalni sustavi otpremnina, kao što su:

- (c) naknađivanje za prestanak ugovora o radu odnosno gubitak radnog mjesta;

konstitucionalizacijom obveza i uloge države u tom pogledu, već s pozitivno-pravnih polazišta, omogućavajući, ne i jamčeći, postizanje blagostanja. U tom pogledu blagostanje jest inherentno tradiciji liberalne države, usmjerene pojedincu i tržištu. Upravo navedeno podupire pojmovno i konceptijsko razlikovanje države blagostanja i socijalne države: država blagostanja omogućava (no ne jamči) postizanje optimalnih društvenih rješenja, kreirajući tržišne i društvene uvjete da se to postigne, ali ona sama ne zauzima aktivnu ulogu u tome; s druge, pak, strane socijalna država upravo sama, vlastitom aktivnošću, ovlastima i obvezama, djeluje prema postizanju optimalnih društvenih rješenja.

Istu podjelu nalazimo i kao zaključak kako “između socijalne države i države blagostanja postoji stanovita razlike u prvom bitnom elementu (dužnosti države na pravednu raspodjelu narodnog dohotka), i to zato jer prvoj više pristaje socijalna, drugoj zaslužena pravda.” Prema: Ravnić, Anton. Socijalna država i država blagostanja, u: Hrvatska kao socijalna država: Zadanosti i usmjerenja (ur. Bahtijari, Hašim). Zagreb: Centar za industrijsku demokraciju SSSH, 1997., str. 72.

¹⁷ Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 20-22. Vidi i: Holzmann, Robert *et al.* Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms. Hirschegg; Marseille; Pretoria; Washington: The World Bank; IZA, 2011., str. 8.

¹⁸ Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 9.

¹⁹ Ovako čak i sudska praksa u Republici Hrvatskoj određuje otpremninu. Vidi: Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Revr-206/06 od dana 6. rujna 2007. godine;

²⁰ Vidi: Crnić, Ivica. Otkaz ugovora o radu. Zagreb: Organizator, 2013., str. 213.

- (d) stabilizacija radnog odnosa i preveniranje nezaposlenosti obeshrabrivanjem prestanka ugovora o radu²¹; i
- (e) ohrabrivanje dugotrajnih radnih odnosa kroz koje se zadržavaju vrijedni radnici i umanjuju transakcijski troškovi koji proizlaze iz oscilacije radne snage kod poslodavca.²²

1.3. Pravni izvori otpremnine

Više je pravnih izvora kroz koje je moguće i kroz koje se otpremnine uređuju. Tako pravni izvor otpremnine odnosno isplate otpremnine, na nacionalnoj razini, može biti:

- (a) zakonsko uređenje – obveza isplate otpremnina uređena zakonom;
- (b) uređenje kolektivnim ugovorima – obveza isplate otpremnina ugovorena kolektivnim ugovorom;
- (c) jednostrano, dobrovoljno, uređenje poslodavca (pravilnik o radu ili odluka) – poslodavac sam odlučuje kako će otpremnine isplaćivati i u slučajevima kada za to ne postoji obveza iz zakona ili kolektivnog ugovora ili preko iznosa iz zakona ili kolektivnog ugovora, ovo osobito u situaciji kada postoji višak radnika te je odluka o isplati otpremnina utemeljena na poticanju dobrovoljnosti u prestanku ugovora o radu; i
- (d) kombinacija različitih gore-spomenutih pravnih izvora.

Izvjешće Svjetske banke “Severance Pay Programs Around the World” donosi pregled 183 države prema kojem u stotinupedesetdije države - to čini osamdesetdva posto - postoji zakonska obveza isplate otpremnina u različitim situacijama kada dođe do prekida radnog odnosa. U daljnjih osamnaest država – deset posto - ista obveza postoji na osnovu kolektivnih ugovora, dok u trinaest država – sedam posto - ne postoji obveza isplate otpremnina.²³ U istom se izvješću navode još neki zaključci. Tako u velikom broju razvijenih država otpremnine jesu predmetom uređenja kombinacijom zakonskih propisa, kolektivnih ugovora i dobrovoljnog postupanja poslodavaca pravilnikom o radu ili jednostranom njegovom odlukom. Nadalje, u većini država obveza isplate otpremnina obuhvaća sve poslodavce, dok u manjem broju država ta obveza jest uvjetovana minimalnim brojem radnika, ako poslodavci zapošljavaju više od, između pet i dvadeset, radnika.²⁴ Također, u nekim je državama zakonska obveza isplate otpremnina usmjerena samo prema privatnom sektoru, dok za državne službenike vrijedi drugačiji režim kojim se postiže slična svrha.²⁵ To je razvidno i u tome što je u najrazvijenijim državama najčešće zakonsko uređenje

²¹ Vidi: Bejaković, Predrag. Poteškoće oko mogućeg osnivanja posebnog fonda za otpremnine. *Radno pravo – Stručni časopis*, 10, 2013., 5, str. 32.

²² Vidi: *Reforming Severance Pay* (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 2.

²³ Vidi: *Reforming Severance Pay* (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 26.

²⁴ Vidi: *Reforming Severance Pay* (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 28-29.

²⁵ Ovdje napominjem i postojanje primjera u kojima se pravo na isplatu otpremnine uređuje samo za neke skupine radnika kod poslodavca, tako za administrativne ili režijske radnike, tzv. bijele okovratnike (“white collar workers”). Vidi: *Reforming Severance Pay* (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 23.

otpremnina obvezujuće za privatni sektor, dok je u državama istočne Europe češća praksa da se zakonom obvezuje na isplatu otpremnina za sve.

1.4. Pravna osnova isplate otpremnine

Pravna osnova isplate otpremnine, odnosno njenom individualnom konkretizacijom odgovorit će se na pitanje u kojim pravnim situacijama postoji obveza isplate otpremnine. Time postaje razvidno kako u najvećem broju država, obveza isplate otpremnine postoji kao posljedica prestanka ugovora o radu otkazom, nakon što je radnik utvrđen tehnološkim viškom. Ključni okidač isplate otpremnine, stoga, jest ugovora o radu iz razloga koji nisu uvjetovani ponašanjem radnika, a što odgovara i navedenom u definiranju pojma otpremnine. Ta se pravna osnova može, dakle, postaviti bilo na način da se definira u svezi sa otkazom ugovora o radu koji je posljedičan utvrđenom tehnološkom višku ili otkazom iz razloga koji nisu uvjetovani ponašanjem radnika.

Ipak, u nekim se državama otpremnine isplaćuju i u najširem obuhvatu slučajeva. Tako postoje države u kojima se otpremnina isplaćuje u svakom slučaju prestanka ugovora o radu. Druge države nisu usmjerene prema ukupnosti svih načina prestanka ugovora o radu, već prema svim onima koji su osnovani na otkazu ugovora o radu. No u oba ova primjera ponajčešće se isključuju neki načini prestanka ugovora o radu odnosno otkaza ugovora o radu, tako ako je prestanak ugovora o radu ili otkaz ugovora o radu skrivljen ponašanjem radnika, ili predstavlja izraz volje radnika - sam radnik otkazuje ugovor o radu.²⁶

Uz navedeno, kao pravna osnova isplate otpremnine, pojavljuje se i prestanak ugovora o radu kao posljedica stečaja, umirovljenja zbog starosti ili invalidnosti.

U konačnici, moguće je pravnu osnovu za isplatu otpremnine podijeliti na sljedeći način:

- | | | |
|--|---|-----------------------------|
| (a) otkaz iz razloga neuvjetovanih ponašanjem radnika; | } | Prestanak bez volje radnika |
| (b) otkaz zbog utvrđenja tehnološkog viška radnika; | | |
| (c) prestanak ugovora o radu zbog stečaja; | } | Prestanak voljom radnika |
| (d) prestanak ugovora o radu zbog invalidnosti; | | |
| (e) umirovljenje; i | | |
| (f) svaki (drugi) način prestanka ugovora o radu | | |

Između navedenih pravnih osnova za isplatu otpremnine sasvim je razvidno kako na jednoj strani stoji isplata otpremnine posljedična odluci poslodavca o prestanku ugovora o radu u čemu se otpremnina pojavljuje kao naknada odnosno nagrada radniku za vjernost poslodavcu za prestanak ugovora o radu kojeg radnik nije uzrokovao, dok je na drugoj strani isplata otpremnine predstavlja konačnu isplatu poslodavca radniku kojem prestaje ugovor o radu, u svakom takvom slučaju prestanka²⁷. Promatrajući te dvije "krajnosti" razvidno jest kako što je više mogućnosti odnosno slučajeva uključeno u pravnu osnovu za isplatu otpremnine, to otpremnina više gubi obilježja

²⁶ Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 23.

²⁷ Vidi: Odrednica "Severance pay". Glossary of Labour Law And Industrial Relations (With Special Reference to the European Union). Geneva: International Labour Office, 2005., str. 231.

nagrade radniku za vjernost poslodavcu prema kojima je se može klasificirati izričito u institut radnog prava, sa samo marginalnom poveznicom na određene elemente sustava (socijalnog) osiguranja²⁸ od prestanka ugovora o radu kojeg radnik nije uzrokovao, a nadjačavaju ih obilježja socijalnog sustava (javnih) štednih fondova²⁹ koji imaju jasni učinak na poslodavčeve troškove zapošljavanja i otkazivanja. Naravno, u potonjem slučaju otpremnina primarno počinje služiti ublažavanju štetnih posljedica koje prestanak ugovora o radu proizvodi za radnika te tako predstavlja sredstvo osiguravanja prihoda, odnosno zamjene za dohodak.³⁰

Ovdje valja napomenuti i kako način prestanka ugovora o radu sam za sebe ponajčešće ne predstavlja dovoljnu pravnu osnovanost za isplatu otpremnine, već dolazi do kombinacije i sa čimbenikom ispunjenja minimalnog razdoblja trajanja zaposlenja odnosno staža koji je neophodan kako bi poslodavac imao obvezu isplate otpremnine radniku. Sve to odgovara i definiciji pojma otpremnine kako je ranije predstavljena.³¹

1.5. Iznos otpremnine

Iznos otpremnine koji radniku pripada izravno je povezan s pravnom osnovom otpremnine. Naime, taj je iznos povezan sa individualnom konkretizacijom pravne osnove, trajanjem radnog odnosa koji prestaje, pri čemu relevantne varijable najčešće jesu:

- (a) trajanje radnog odnosa³²; i
- (b) iznos plaće³³ konkretnog radnika.

Slijedom navedene dvije varijable iznos otpremnine u isplati najčešće biva definiran formulom u kojoj se broj godina staža radnika ostvaren kod pojedinog poslodavca uzima pomnožen s iznosom ili dijelom iznosa plaće radnika.³⁴

²⁸ Vidi: Ravnić, Anton. Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog. Zagreb: Pravni fakultet, 2004., str. 244-245.

²⁹ Vidi: Ravnić, Anton. Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog. Zagreb: Pravni fakultet, 2004., str. 245-247.

³⁰ U slučaju ovakve uloge otpremnina, radnicima pripada pravo na povlačenje sredstava sa individualnih štednih računa. Time otpremnina u ovom sustavu postaje nešto sasvim različito od otpremine u onom smislu kako je danas uređena Zakonom o radu.

³¹ Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 23.

³² Relevantno trajanje radnog odnosa gotovo se uvijek odnosi na trajanje radnog odnosa, staž, kod konkretnog poslodavca. Jedina država, prema dostupnim podacima, u kojoj se koristi formula po kojoj bi poslodavac bio obavezan isplatu otpremnine obračunavati prema ukupnom trajanju radnog odnosno radnih odnosa, staževa, kod svih poslodavaca jest Republika Srbija.

³³ Najčešće posljednje plaće ili plaće nekog referentnog razdoblja s kraja radnog odnosa.

³⁴ Iznos zakonom propisanih minimalnih otpremnina najviši jest u manje razvijenim državama, u kojima su i plaće niske, dok je u najrazvijenijim državama, s najvišim plaćama, iznos zakonom propisanih minimalnih otpremnina najniži. Navedeno se, na prvi pogled, može činiti iznenađujućim, no valja imati u vidu nekoliko činjenica. U razvijenim državama zakonski je minimum stvarno upravo to - samo minimum, dok se kolektivnim ugovorima propisuju i znatno viši iznosi otpremnina. Međutim, bitniji je razlog taj što u većini manje razvijenih država otpremnine zaista imaju socijalno-zaštitnu funkciju koja nadomješta nedostatak pravih sustava osiguranja odnosno zamjene za dohodak za nezaposlene. Vidi: Holzmann, Robert *et al.* Severance Pay Programs around the World:

U velikoj većini nacionalnih sustava otpremnina ta se formula na identičan način primjenjuje u svim slučajevima isplate otpremnine, međutim nacionalni sustavi otpremnina nekih država definiraju različite formule za izračun iznosa otpremnine u zavisnosti od razloga za prestanak radnog odnosa, čime se i načinu prestanka ugovora o radu pridaje određena uloga, odnosno utjecaj, na formulu kojom se određuje otpremnina. S druge, pak, strane način prestanka ugovora o radu, odnosno različite situacije pravnih osnova isplate otpremnine u kojima je poslodavac obvezatan radniku isplatiti otpremninu, može djelovati i na način da samo uvećava (ili smanjuje) iznos otpremnine, određen jedinstvenom formulom. Tako se, primjerice u Republici Hrvatskoj, kod određenih šticećenih kategorija iznos otpremnine uvećava, odnosno se u primjenjuje multiplikator za određivanje visine otpremnine.³⁵

Uz konkretizaciju načina prestanka ugovora o radu specifičan korektivni utjecaj na formulu otpremnine može imati i:

- (a) dob; i
- (b) ponovno, dodatno, trajanja radnog odnosa.

Ove se dvije varijable mogu ponekad uvrstiti odnosno koristiti na način da se ovisno o dobi i trajanju radnog odnosa varijabla iznosa plaće konkretnog radnika korigira, najčešće ovlašćujući starije ili radnike koji su kod poslodavca duže radili, na uvećane iznose.³⁶

Gotovo se u pravilu otpremnina isplaćuje jednokratno, u punom iznosu, iako postoji mogućnost isplate i u mjesečnim ratama. Potonje bi bilo moguće ponajprije u onim državama u kojima otpremnine imaju snažna obilježja socijalnog sustava (javnih) štednih fondova ili izraženu socijalno-zaštitnu funkciju. Također, otpremnina se isplaćuje nakon nastanka slučaja koji predstavlja individualnu konkretizaciju pravne osnove isplate otpremnine, dok u sustavima koji imaju obilježja socijalnog sustava (javnih) štednih sredstva sa individualnih štednih računa mogu biti povučena prigodom prestanka radnog odnosa, odnosno povlačenje se može odgoditi do povlačenja s tržišta rada, umirovljenja, kada bi se isplaćivala u mjesečnim ratama, specifično fingirajući stup mirovinskog osiguranja.

1.6. Financiranje otpremnine

Isplata otpremnina može se financirati:

- (a) interno; ili

History, Rationale, Status, and Reforms. Hirscheegg; Marseille; Pretoria; Washington: The World Bank; IZA, 2011., str. 16.

³⁵ Vidi i: Knežević, Nikola, Božina, Anja. Prestanak ugovora o radu, u: Božina, Anja *et al.* Radni odnosi - Primjena Zakona o radu: RRiF plus d.o.o., 2010., str. 503-513.

³⁶ Također i način prestanka ugovora o radu, razlikovanje skupina radnika kod poslodavca, tako za administrativne ili režijske radnike, tzv. bijele okovratnike ("white collar workers"), u odnosu na fizičke radnike, tzv. plave okovratnike ("blue collar workers"), razlikovanje radnog odnosa temeljem ugovora o radu na neodređeno od ugovora o radu na određeno vrijeme, kao i razlikovanje radnika pokrivenih od nepokrivenih kolektivnim ugovorom, sve to može predstavljati osnovu razlikovanja. Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 24.

(b) eksterno.

Interno financiranje moguće je iz sredstava tekućih prihoda poslodavca, u trenutku isplate, odnosno moguće je knjigovodstveno rezervirati sredstva za otpremnine. Eksterno financiranje podrazumijeva da izvan poslodavca postoje individualni štedni računi pojedinačnog radnika, u javnim ili privatnim fondovima, na koje se uplaćuju doprinosi, odnosno je moguće financirati ih iz općih centraliziranih, najčešće državnih, fondova u koje su doprinosi za otpremnine uplaćivani.

U praksi se, u najvećem broju država, otpremnine financiraju interno, iz tekućih prihoda poslodavaca.

1.7. Oporezivanje otpremnina

Važan element promišljanja otpremnina može biti i pitanje oporezivanja otpremnina. Naime, otpremnine mogu biti u različitim režimima oporezivanja. One mogu biti:

- (a) porezno povlaštene na način da budu (a1) izuzete odnosno oslobođene oporezivanja; ili (a2) da se za njih predvide porezni odbici, olakšice ili poticaji; ili
- (b) oporezovane kao plaće ili dohodak.

Ovdje valja napomenuti da svako diferencirano porezno postupanje i tretiranje u odnosu na plaće ili dohodak, predstavljaju poticaj poreznoj evaziji i korištenju nekog konkretnog posebnog poreznog statusa.

2. Pravno uređenje sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj

Dana 4. prosinca 2010. godine, nakon dugotrajnih priprema i iscrpljujućeg usklađivanja stajališta socijalnih partnera, Hrvatski je sabor donio Zakon o radu, objavljen u Narodnim novinama 149/09 od dana 15. prosinca 2009. godine, kao zakonodavstvo rada - novi izvor uređenja prava za radne odnose u Republici Hrvatskoj. Stupanjem na snagu ovoga zakona, dana 1. siječnja 2010. godine, nakon četrnaestogodišnje primjene, prestao je važiti prethodni istoimeni zakon, donesen dana 17. svibnja 1995. godine, objavljen u Narodnim novinama 38/95 od dana 8. lipnja 1995. godine. Potonji je Zakon o radu, primjena kojeg je započela još dana 01. siječnja 1996. godine, bio jedan od "dugovječnijih" hrvatskih zakona koji, unatoč višekratnim, ali ne i strukturalnim izmjenama i dopunama³⁷, danas možemo ocijeniti zakonom koji je sadržajno i nomotehnički na odgovarajući način odgovorio potrebi uspostavljanja interesno-uravnoteženog suvremenog radnog zakonodavstva kao općeg okvira prava i obveza u individualnom i kolektivnom radnom odnosu, a također i specifičnih institucionalnih struktura inherentnih socijalno-tržišnom gospodarstvu tzv.

³⁷ Zakon o radu (Narodne novine 38/95); Ispravak Zakona o radu (Narodne novine 65/95); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (Narodne novine 17/01); Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o radu (Narodne novine 82/01); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (Narodne novine 114/03); Ispravak Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu (Narodne novine 142/03); i Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-2766/2003, U-I-469/2004, U-I-1607/2004, U-I-4768/2004, U-I-4513/2004 od dana 24. svibnja 2005. godine (Narodne novine 68/05).

rajnskog modela kojemu Republika Hrvatska, kao socijalna država, stremlji. Samom činjenicom uravnoteženosti, a posebice u svezi s time što je to inicijalni izvor ugovorne osnove uređenja radnog prava, ovaj je zakon praktično snažno utjecao na gospodarstvo i socijalnu zbilju Republike Hrvatske.

Zakon o radu³⁸ nastavno je višekratno, u razmjerno kratkom razdoblju, mijenjan. Tako je 2011. godine Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu³⁹ u samo manjoj mjeri “ispravio” neke uočene nedostatke u pogledu uređenja individualnog radnog odnosa. Potom je Zakonom o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje⁴⁰ došlo do izmjena u pogledu uređenja kolektivnih radnih odnosa, ponajprije kolektivnog pregovaranja i kolektivnih ugovora, metodom direktnih, izravnih, te indirektnih, neizravnih, derogacija odredbi Zakona o radu. Konačno je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu⁴¹ iz lipnja 2013. godine Zakon o radu mijenjan u sadašnji sadržaj.

Zakon o radu iz 2009. godine, u stvarnosti jest iteracija, kojom je, samo u dijelu, preoblikovan sadržaj normativnih rješenja Zakona o radu iz 1995. godine, mijenjanog i dopunjavanog, kako je zatečen danom donošenja novoga zakona, dopunjen tek sadržajem kojim je ispunjen uvjet zatvaranja pregovora u pregovaračkom poglavlju devetnaest “Socijalna politika i zapošljavanje”, odnosno pravnom stečevinom Europske unije u području koje pokriva zakonodavstvo rada, kao nužnim preduvjetom postizanja potpunog usklađivanja nacionalnog radnog zakonodavstva s onim Europske unije. To se tiče i sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj. On je na zakonodavnoj ravni uređen odredbama Zakona o radu. U tome sadašnje uređenje datira još iz 2003. godine, i izmjena i dopuna Zakona o radu iz te godine, dok postoji i vezanost sa izvornikom Zakona o radu iz 1995. godine.

2.1. Zakonodavni historijat suvremenog uređenja otpremnina u Republici Hrvatskoj

Zakon o radu iz 1995. godine otpremnine je uređivao u dvije odredbe članka 118. Pravo na otpremninu pripadalo je radniku, tada zaposleniku, stranci ugovora o radu sklopljenoga na neodređeno vrijeme, kojem je poslodavac otkazivao taj ugovor nakon dvije godine neprekidnog rada, i to u svakom slučaju otkazivanja ugovora o radu, izuzev onog ako se otkazivalo iz razloga uvjetovanih ponašanjem zaposlenika. Otpremnina se određivala s obzirom na dužinu prethodnoga neprekidnoga trajanja radnog odnosa s tim poslodavcem i nije se smjela ugovoriti, odnosno odrediti, u iznosu manjem od jedne polovine prosječne mjesečne plaće, isplaćene radniku u razdoblju od tri mjeseca koja su prethodila prestanku ugovora o radu, za svaku navršenu godinu rada kod toga poslodavca.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu iz 2001. godine, odredbom njegova članka 42., u članak 118. dodan je stavak 3. prema kojem se plaće koje se isplaćuju na osnovu menadžerskog

³⁸ Zakon o radu (Narodne novine 149/09).

³⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (Narodne novine 61/11).

⁴⁰ Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje (Narodne novine 82/12 i 88/12-ispravak).

⁴¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (Narodne novine 73/13).

ugovora ne mogu uzimati za osnovicu za određivanje otpremnine. Dikcija navedene odredbe nikada nije bila razumljiva te je ostavljala prostora neujednačenom tumačenju njena sadržaja tako da je već sljedećim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu brisana. Dakle, istom je novelom, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu, iz 2003. godine uređenje sustava otpremnina dovedeno u sadašnji sadržaj. Uz brisanje odredbe o osnovici za određivanje otpremnine kod menadžerskog ugovora ključna je izmjena bila u tome što je na sasvim razvidan i nesumnjiv način utvrđeno da se iznos otpremnine određuje od bruto plaće radnika⁴². Tada je brisana i poveznica prava na otpremninu s otkazivanjem isključivo ugovora o radu na neodređeno vrijeme, čime je otvorena mogućnost isplate otpremnine prigodom otkazivanja svakog ugovora o radu, pa i onog na određeno vrijeme, naravno, uz uvjet da je neprekidno trajao najmanje dvije godine. Istom je iznos minimalne zakonske otpremnine redefiniran na način da se ona ne smije ugovoriti, odnosno odrediti u iznosu manjem od jedne trećine prosječne mjesečne plaće koju je radnik ostvario u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu, za svaku navršenu godinu rada kod toga poslodavca, s ograničenjem na šest prosječnih mjesečnih plaća koje je radnik ostvario u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu, ovo ako to zakonom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu nije određeno odnosno uređeno na drugačiji način.

Kako je i narečeno, donošenjem Zakona o radu 2009. godine, kao i odgovarajućim kasnijim izmjenama i dopunama Zakona o radu, zakonsko uređenje prava na otpremninu nije se mijenjalo.

2.2. Uređenje otpremnina u odredbama Zakona o radu

Sustav otpremnina, pravo na otpremninu i otpremnine same, uređeni su, u Zakonu o radu, u Glavi XIV. "Prestanak ugovora o radu", odredbama tri stavka članka 119. "Otpremnina".

Prvim stavkom članka 119. Zakon o radu predviđena je isplata otpremnine radniku kojem poslodavac otkazuje nakon dvije godine neprekidnog rada, osim ako se ugovor o radu otkazuje iz razloga uvjetovanih ponašanjem radnika. Dakle, pravo na otpremninu pripada radnicima koji kumulativno ispunjavaju pretpostavku neprekidnog dvogodišnjeg trajanja radnog odnosa i kojima poslodavac ugovor o radu okončava poslovno ili osobno uvjetovanim redovitim otkazom ugovora o radu, dok to pravo nemaju radnici kojima je otkaz ugovora o radu uvjetovan njihovim skrivljenim ponašanjem, niti radnici kojima je zbog njihovog ponašanja, teške povrede obveza iz radnog odnosa, izvanredno otkazan ugovor o radu. To pravo, također, na pripada niti radnicima kojima ugovor o radu prestaje sudskim raskidom.⁴³ *Argumento a contrario* potonjem, pravo na

⁴² Ovo slijedi s odredbom tada unesenog članka 83. stavka 5. Zakona o radu: "Plaća u smislu ovoga Zakona je plaća u bruto iznosu." Sada je to odredba članka 84. stavka 4. Zakona o radu: "Plaća i naknada plaće u smislu ovoga Zakona su plaća i naknada plaće u bruto iznosu."

⁴³ U slučaju prestanka ugovora o radu sudskim raskidom ugovora o radu radnik nema pravo na otpremninu. U slučaju sudskog raskida ugovora o radu radnik, umjesto otpremnine, ima pravo na naknadu štete, u iznosu od tri do osamnaest prosječnih mjesečnih plaća, ovisno o trajanju radnog odnosa, starosti i obvezama uzdržavanja koje terete radnika, a praktično sudovi bi, kao dodatni kriterij, mogli u obzir uzeti i iznos pripadajuće otpremnine koja bi radniku pripadala da mu je poslodavac zakonito otkazao ugovor o radu. Ovdje valja ukazati na Odluku Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Revr-287/13 od dana 17. travnja 2013. godine odnosno Odluku Županijskog suda u Zagrebu broj Gžr-1752/12 od dana 13. studenog 2012. godine i Odluku Općinskog radnog suda u Zagrebu Republike Hrvatske broj Pr-1613/12 od dana 13. srpnja 2013. godine. U tim se odlukama na pravno pitanje o tome ima li osoba pravo na otpremninu u slučaju prestanka ugovora o radu odlukom suda, dakle sudskim raskidom, odgovara potvrdno. No, a što

otpremninu pripadalo bi i radniku kojem je poslodavac izvanredno otkazao ugovor o radu zbog "neke druge osobito važne činjenice" kada niti "uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obiju ugovornih stranaka, nastavak radnog odnosa nije moguć". Naime, kako se radi o okolnostima izvan utjecaja radnika ili njegove odgovornosti, tu nema isključenja prava na otpremninu zbog uvjetovanosti ponašanjem radnika.

Iz zakonskog uređenja prava na otpremninu posredno su isključene osobe iz odredbe članka 2. stavka 3. Zakona o radu. Naime, fizička osoba koja je kao član uprave, izvršni direktor ili u drugom svojstvu prema posebnom zakonu, pojedinačno i samostalno ili zajedno i skupno, ovlaštena voditi poslove poslodavca, može – ali i ne mora – kao radnik u radnom odnosu obavljati određene poslove za poslodavca, a ako te poslove obavlja u radnom odnosu na nju se ne primjenjuju odredbe Zakona o radu o prestanku ugovora o radu, pa ni ona o pravu na otpremninu.⁴⁴ Slijedom ovog uređenja otpremnine za ovu kategoriju radnika, "menadžera", pravo na otpremninu sasvim je autonomno ugovorive, obveznopravne, naravi.

Uz utvrđenje razloga za otkaz ugovora o radu, uvjet za stjecanje prava na otpremninu jest i prethodno neprekidno trajanje konkretnog radnog odnosa u trajanju od najmanje dvije godine. Istom se i iznos odnosno visina otpremnine određuje s obzirom na dužinu prethodnoga neprekidnoga trajanja radnog odnosa. Odredbom članka 119. stavka 2. Zakona o radu utvrđen je i najniži iznos zakonske otpremnine na način da se ona ne smije ugovoriti odnosno odrediti u iznosu manjem od jedne trećine prosječne mjesečne plaće, koju je radnik ostvario u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu, za svaku navršenu godinu rada kod toga poslodavca.⁴⁵ Dakle, najniži iznos otpremnine prema Zakonu o radu izračunava se kao umnožak jedne trećine radnikove prosječne mjesečne plaće ostvarene u tri mjeseca prije otkaza i broja navršenih godina neprekinutog staža radnika kod konkretnog poslodavca.

Osim što se određuje najniži iznos otpremnine, Zakonom o radu određuje se i najviši iznos otpremnine. Naime, ako se otpremnina određuje samo na temelju zakonskih odredbi, ona ne može biti u iznosu većem od šest prosječnih mjesečnih plaća koje je radnik ostvario u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu. Ova je odredba članka 119. stavka 3. Zakona o radu samo relativno kogentne naravi jer predviđa da se nekim drugim zakonom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu otpremnina može i drugačije urediti. U potonjem se slučaju otpremnina može ugovoriti, odnosno utvrditi, pod povoljnijim uvjetima odnosno u iznosu višem od zakonskog. Kada se pravo na otpremninu ugovori odnosno utvrdi za slučaj odlaska u mirovinu, tada se to ne smatra pravom iz Zakona o radu, već pravom iz kolektivnog ugovora, pravilnika o radu ili ugovora o radu, obzirom za taj slučaj Zakon o radu ne predviđa pravo na otpremninu.

je presudno radi izbjegavanja dovođenja u zabludu, taj svoj stav ove sudske instance ne upućuju za sve slučajeve sudskog raskida ugovora o radu, već samo za slučaj kada, temeljem nekog autonomnog izvora prava – ovdje kolektivnog ugovora poslodavca, pravo na otpremninu radniku pripada i drugim slučajevima osim onih propisanih Zakonom o radu, u konkretnom slučaju i u slučaju sudskog raskida ugovora o radu, obzirom da pravo na otpremninu iz kolektivnog ugovora nije bilo isključeno u tom slučaju. *Per analogiam* ovo se odnosi i na pravo na otpremninu u slučaju prestanka ugovora o radu sporazumom, ili ispunjenjem *ex lege* uvjeta dobi i mirovinskog staža i sl.

⁴⁴ Vidi: Crnić, Ivica. Otkaz ugovora o radu. Zagreb: Organizator, 2013., str. 215-216.

⁴⁵ Prema mišljenju Ministarstva rada i socijalne skrbi, Klasa: 110-01/97-01/61, Urbroj: 524-02-97-2 od dana 14. ožujka 1997. ako radniku u posljednja tri mjeseca nije isplaćena plaća, tada se visina plaće utvrđuje na osnovi plaće radnika koji je radio na istim poslovima.

Zakonom o radu, odredbama članka 80., za posebno zaštićene skupine radnika koji su pretrpjeli ozljedu na radu odnosno su oboljeli od profesionalne bolesti iznimno je, pod određenim uvjetima, utvrđeno pravo na otpremninu najmanje u dvostrukom iznosu u odnosu na iznos otpremnine koji bi im inače pripadao. Radi se o radnicima koje poslodavac, nakon završenog liječenja i oporavka, ne može vratiti na rad, odnosno ne može im ponuditi ugovor o radu za rad niti na drugim poslovima, pa će im otkazati redovitim, osobno uvjetovanim, otkazom ugovora o radu, nakon prethodno provedenog postupka.⁴⁶

Pravo na otpremninu može se utvrditi i programom zbrinjavanja viška radnika. Tu se radnicima može priznati pravo na otpremninu pod povoljnijim uvjetima i u višem iznosu od iznosa određenog odredbama članka 119. Zakona o radu. Program zbrinjavanja viška radnika donosi se kao jednostrani akt poslodavca, no u njegovom donošenju može sudjelovati i predstavnik radnika pa navedeni program može imati i oblik kolektivnog ugovora ili sporazuma poslodavca s radničkim vijećem.

U poslodavčevoj odluci o otkazu ugovora o radu može se, no ne mora, utvrditi pravo na otpremninu niti odrediti iznos otpremnine.⁴⁷ Obveza isplate otpremnine dopijeva posljednjeg dana radnog odnosa. Činjenica da bi radnik, na zahtjev ili odlukom poslodavca prestao raditi prije isteka zakonskog ili ugovorenog otkaznog roka, ne utječe na postojanje prava na otpremninu, a također kada je za stjecanje ili određivanje visine otpremnine važno razdoblje prethodnog trajanja radnog odnosa, u to se razdoblje uračunava razdoblje otkaznog roka i plaća ostvarena tijekom otkaznog roka.

Dospjeće prava na otpremninu jest danom prestanka ugovora o radu, odnosno radnog odnosa, a za slučajeve kada postoji pravo na otpremninu to je ponajčešće istek otkaznog roka, osim ako stranke ne bi ugovorile neki kasniji datum dospjeća.⁴⁸ Od toga dana kreće i trogodišnje zastarjevanje ostvarenja ispunjenja obveze poslodavca koja proizlazi iz radnikova prava na otpremninu.

U svezi s dosadašnjim uređenjem prava na otpremninu u praksi su se pojavila neka pitanja i nejasnoće.

Tako se spornim pokazalo pitanje prava na otpremninu kod primjene instituta otkaza s ponudom izmijenjenog ugovora o radu, odnosno kod radnika koji su odbili prihvatiti ponudu poslodavca za izmjenu ugovora o radu, već su "prihvatili" otkaz ugovora o radu. Radi se o slučaju pokušaja da se ugovor o radu izmijeni na prijedlog poslodavca kao ugovorne strane, a ako je takva izmjena za radnika kao drugu stranu neprihvatljiva, tada se ostvaruje mogućnost za poslodavca da otkáže ugovor o radu i tu se radnika štiti na gotovo identičan način kao u slučaju kada se otkaz daje bez ponude sklapanja izmijenjenog ugovora o radu. Stoga, a i zbog izričite zakonske odredbe o tome tko je ovlaštenik prava na otpremninu, pravo na otpremninu ima i radnik kojem se otkazuje ugovor o radu jer je odbio ponudu izmijenjenog ugovora o radu. Jednako tako, ako radnik prihvati ponudu izmijenjenog izmjenu ugovora o radu, on neće imati pravo na otpremninu, jer tada ne dolazi do otkazivanja ugovora o radu.

⁴⁶ Vidi i: Crnić, Ivica. Otkaz ugovora o radu. Zagreb: Organizator, 2013., str. 214-215.

⁴⁷ Vidi: Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Rev-1368/01 od dana 23. listopada 2001. godine.

⁴⁸ Vidi: Pravno shvaćanje prihvaćeno na petoj sjednici Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske (V/07) broj Su-IV 46/07 od dana 28. svibnja 2007. godine.

Nadalje, i u slučaju kada se provodi restrukturiranje poslovanja kod poslodavca na način da postojeći ugovor o radu prestaje sporazumom radnika i poslodavca, a istovremeno radnik sklapa ugovor o radu s drugim poslodavcem, nameće se pitanje postojanja prava na otpremninu. No, zbog činjenice da ne dolazi do prestanka ugovora o radu radniku ne pripada pravo na otpremninu. Time se, prema našem mišljenju, jasno odgovara na općenito pitanje o pravu na otpremninu – to pravo jest posljedično otkazu ugovoru o radu iz razloga koji nisu uvjetovani ponašanjem radnika, ali je potrebno i da radni odnos radnika kod konkretnog poslodavca efektivno prestaje. U tom smislu radnik neće imati pravo na otpremninu niti ako se na novog poslodavca prenosi poduzeće ili dio poduzeća, gospodarska djelatnost ili dio gospodarske djelatnosti, jer se u tom slučaju na novog poslodavca prenosi, u neizmijenjenom sadržaju, i postojeći ugovor o radu te se radni odnos nastavlja, dakle ne prestaje.

Valja spomenuti kako, sasvim izvan dohvata uređenja otpremnina Zakonom o radu, u Republici Hrvatsko postoji *sui generis* otpremnina.⁴⁹ Radi se o institutu koji se identificira “dokupom mirovine”, obliku višekratno isplative doživotne otpremnine kojom poslodavac “obeštećuje” radnike koji su otišli u prijevremenu starosnu mirovinu, i to za iznos koji odgovara umanjenju njihove prijevremene mirovine u odnosu na puni iznos starosne mirovine. Time taj institut u sebi uključuje i socijalno-sigurnosnu ulogu, jer umirovljenik, prije radnik, zahvaljujući svom bivšem poslodavcu, svakog mjeseca prima doživotnu otpremninu, koja je precizno izračunata u visini „penalizacije“. Ova je “depenalizacija” za radnika vrsta nagrade, a što je važna poruka o pristupu najstarijim radnicima i zaštiti dostojanstva rada upućena novim, mlađim generacijama te je sa socijalnog i financijskog gledišta povoljnija od isplate jednokratne otpremnine.⁵⁰ Narav i obilježja ove vrste otpremnine takvi su da se ona neće detaljizirati ni dalje obrađivati u ovom tekstu, no svakako da ona može predstavljati obrazac promišljanja različitih funkcija koje se mogu pridati otpremninama u Republici Hrvatskoj.

2.3. Uređenje otpremnina u kolektivnim ugovorima i pravilnicima o radu

O analizi uređenja prava na otpremninu u kolektivnim ugovorima, podredno i pravilnicima o radu, u Republici Hrvatskoj nemamo saznanja. U tom smislu ovdje se mogu samo sporadično navesti mogućnosti detaljiziranja prava na otpremninu za koja očekujemo kako se, u kolektivnim ugovorima, i koriste.

Odredbom članka 119. stavka 3. Zakona o radu omogućeno jest nekim drugim zakonom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu otpremninu i drugačije urediti, pod povoljnijim uvjetima odnosno u iznosu višem od onog iz Zakona o radu. Tu, slijedom autonomije volje, leži ovlaštenje na slobodno dvostrano sporazumijevanje o otpremninama kroz kolektivne ugovore, odnosno na dobrovoljno jednostrano uređenje poslodavca, ali samo na način koji će, za radnika, biti u uvjetima povoljniji, odnosno u iznosu izdašniji, u usporedbi s uređenjem

⁴⁹ Vidi: Mišljenje Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, klasa: 140-01/10-01/156 urbroj: 526-08-01/1-10-2, od dana 16. prosinca 2009. godine.

⁵⁰ Vidi i: Bulaš, Ivo. Dokup mirovine – vrsta otpremnine. Radno pravo – Stručni časopis, 8, 2013., 4., str. 44-52.

iz Zakona o radu.⁵¹ Uz spomen autonomije volje, odmah valja uputiti i na to da i u slučaju postizanja sporazuma o prestanku ugovora o radu radnik i poslodavac, ili *per analogiam* i u slučaju otkazivanja kada ne postoji obveza isplate otpremnine poslodavac sam, može biti uspostavljeno pravo na otpremninu, odnosno ono može biti uspostavljeno u iznosu koji nadmašuje onaj koji bi bio obvezujuć.⁵²

Tako se, primjerice, u Temeljnog kolektivnog ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama⁵³ pravo na otpremninu uređuje u odredbama članka 47. stavaka 2. do 5. Svakom “zaposleniku” u javnim službama, “službeniku” i “namješteniku”, kojemu poslodavac otkazuje, a razlog otkaza nije skrivljeno ponašanje zaposlenika, pripada otpremnina u skladu sa Zakonom o radu. U odredbi članka 47. stavka 3. Temeljnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama predviđa se iznimka od općeg uređenja prava na otpremninu u javnim službama na način da se “zaposleniku” s trideset i više godina staža kod istog poslodavca, isplaćuje povlaštena otpremnina u visini najmanje šezdesetpet posto prosječne mjesečne bruto plaće, isplaćene zaposleniku u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu, za svaku navršenu godinu rada. Pri tome se kao staž kod istog poslodavca, prema odredbama članka 49. Temeljnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama, računa neprekidni staž u javnim službama, bez obzira na promjenu poslodavca.⁵⁴

Dakle, u javnim se službama kao staž kod poslodavca uzima neprekidni staž u javnim službama, bez obzira na promjenu poslodavca, što omogućava kumuliranje staževa ostvarenih kod faktički različitih poslodavaca – ustanova u istoj ili različitim javnim službama. U pogledu visine otpremnine, za osobu koja ima trideset i više godina staža u javnim službama kod istog poslodavca, predviđena je isplata povlaštene otpremnine u visini od najmanje šezdesetpet posto prosječne mjesečne bruto plaće, isplaćene zaposleniku u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu, za svaku navršenu godinu rada.⁵⁵ Time je u ova dva elementa došlo do “osnaženja” prava na otpremninu u javnim službama.⁵⁶

Uz navedenu otpremninu koja normativno odgovara sadržaju prava na otpremninu iz Zakona o radu, Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, u odredbi

⁵¹ Vidi i: Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Gzz-110/03 od dana 17. rujna 2003. godine.

⁵² Vidi: Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Revr-536/07 od dana 23. prosinca 2008. godine; Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Gzz-110/03 od dana 17. rujna 2003. godine.

⁵³ Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (Narodne novine 141/12).

⁵⁴ Tu je iznimka kod izračuna otpremnine “zaposlenika” koji je tijekom rada u javnoj službi i prestanka radnog odnosa već ostvario pravo na otpremninu, jer se tada u neprekinuti staž neće uračunati razdoblje za koje je otpremninu prethodno ostvario. Nejasnoća uopće smisla ove odredbe, kao i mogućnost rada kod više poslodavaca u nepunom radnom vremenu, istovremeno, upućuje na upitnu provodivost, nekog ovakvog ograničenja primjene obračuna ukupnog staža u javnim službama kao staža kod poslodavca.

⁵⁵ Prema odredbi članka 47. stavka 5. Temeljnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama otpremnine dospijevaju i isplaćuju se najkasnije 30 dana po prestanku radnog odnosa.

Istom se, u odredbi članka 47. stavka 4. Temeljnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama, navodi kako “zaposleniku” u posljednja tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu nije isplaćivana plaća, već naknada plaće prema posebnim propisima, ili mu je isplaćivan dio plaće i dio naknade plaće prema posebnim propisima, tada će se za izračun pripadajuće otpremnine uzeti plaća koja bi bila ostvarena da je osoba radila u punom radnom vremenu.

⁵⁶ Prema odredbi članka 48. Temeljnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama odredbe članka 47. o otpremnini ne odnose se na ravnatelje ustanova u sustavu javnih službi.

članka 61. uređuje i otpremninu pri odlasku u mirovinu - "zaposleniku" u javnim službama koji odlazi u mirovinu pripada pravo na otpremninu u iznosu tri proračunske osnovice.

Pregledom nekih drugih kolektivnih ugovora u Republici Hrvatskoj, ponajprije onih u državnim i javnim službama te onih kod poslodavaca "u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske" može se utvrditi kako se u njima, na više načina odnosno u više elemenata, uređuje pitanje prava na otpremninu.

U nekim se kolektivnim ugovorima djeluje na iznos, odnosno visinu otpremnine na način da se po godini staža kod poslodavca određuje iznos otpremnine u iznosu većem od onog iz Zakona o radu – jedna trećine prosječne mjesečne plaće koju je radnik ostvario u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu – bilo u postotku ili u razmjeru s prosječnom plaćom ili u apsolutnom broju, u valuti.

Također se, u kolektivnim ugovorima, drugačije, u većem iznosu, određuje najveći iznos otpremnine, bilo da se za takav iznos postavlja veći broj mjesečnih plaća, u odnosu na šest prosječnih mjesečnih plaća iz Zakona o radu, bilo da se najveći iznos otpremnine određuje u nekom apsolutnom iznosu.

Istom se može utvrditi kako se za neke kategorije radnika, starije radnike ili radnike s više staža kod poslodavca, ponekad predviđaju stimulativni elementi u formuli za izračun otpremnine, na način da se za njih iznos otpremnine uvećava. Također se, u nekim kolektivnim ugovorima, diferenciraju elementi formule za izračun otpremnine kod radnika koji rade na različitim radnim mjestima.

Već samo predstavljanjem mogućnosti različitih načina uređenja prava na otpremninu u kolektivnim ugovorima, podredno i pravilnicima o radu, uočenim pregledom više kolektivnih ugovora i pravilnika o radu u Republici Hrvatskoj, a što, s obzirom da ne postoji detaljnija i posustavljena analiza uređenja prava na otpremninu, a što jest praktično jedini način zahvata ove materije, uočljivo jest kako se u nas na više načina uvodilo različite korektivne elemente kojima se djelovalo na povećanje iznosa otpremnine, prema svim ili dijelu radnika.

Uz to valja spomenuti i kako se mogućnost da se kolektivnim ugovorima i pravilnicima o radu pravo na otpremninu može i drugačije urediti, pod povoljnijim uvjetima odnosno u iznosu većem od onog iz Zakona o radu, između mogućnosti ova dva izvora ipak uviđaju izvjesne razlike – iako je sve ono što je ovdje u pogledu kolektivnih ugovora narečeno primjenjivo i za uređenje prava na otpremninu pravilnicima o radu, ipak je ključna činjenica kako je izdašnost uređenja pravilnikom o radu bitno manja, slijedom činjenice kako se radi o jednostranom (samo)uređenju poslodavca, koji će ponajčešće u svom pravilniku o radu, uz samo minimalne korekcije, ponoviti uređenje iz Zakona o radu. Određena iznimka, ovdje, može se spomenuti u vezi s restrukturiranjem poslodavca kod kojeg poslodavci ponekad, jednostrano i dobrovoljno, podižu iznose pripadne za otpremninu, po godini staža kod poslodavca, radi motivacije radnika za "prihvat" otkaza ugovora o radu⁵⁷, ili prihvat ponude za sklapanjem sporazuma o prestanku ugovora o radu.

⁵⁷ Kod otkaza ugovora o radu radi se o jednostranom načinu prestanka ugovora o radu te, u tom smislu, prihvat radnika nije pravno niti potreban niti relevantan, no činjenično može biti relevantan na način da utječe na to da radnik sam otkaz ugovora o radu ne osporava, kod poslodavca ili sudski.

2.4. Status otpremnina u odredbama poreznih propisa

Zakon o radu sadrži kogentne odredbe o otpremnini kojima se jamči najniža razina prava u pogledu otpremnine. U poreznim se propisima zrcali status otpremnina, u dijelu koji je neoporeziv i dijelu koji je oporeziv.

Neoporezivi iznos otpremnine koju poslodavac može isplatiti svojim radnicima i uvjeti za isplatu određenog neoporezivog primitka, propisani su odredbama članka 13. stavaka 1. i 2. Pravilnika o porezu na dohodak⁵⁸, a slijedom odredbi članka 14. stavka 1. točke 1. podtočke 1.2. Zakona o porezu na dohodak⁵⁹. Ako nisu ispunjeni uvjeti za isplatu neoporezivog otpremnine, cijeli se isplaćeni iznos, u poreznom smislu, smatra isplatom plaće i podliježe plaćanju poreza, prireza i doprinosa. Također, u iznosu preko neoporezivog iznosa razlika iznad neoporezivog iznosa, u poreznom smislu, izjednačena je s isplatom plaće.

Dakle, prema odredbi članka 13. stavaka 2. točke 21. Pravilnika o porezu na dohodak otpremnina zbog poslovno i osobno uvjetovanih otkaza ugovora o radu, koja je određena prema Zakonu o radu jest neoporeziva do iznosa HRK 6.400,00, za svaku navršenu godinu rada kod poslodavca. Na jednak je način neoporeziva i otpremnina posljedična prestanku ugovora o radu zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti do iznosa HRK 8.000,00, za svaku navršenu godinu rada kod poslodavca. Porezni propisi radom kod istog poslodavca smatraju i razdoblje rada kod prethodnog poslodavca, ako su, prema odredbama Zakona o radu, na novog poslodavca preneseni ugovori o radu radnika koji rade u poduzeću ili dijelu poduzeća koje se statusnom promjenom ili pravnim poslom prenosi na novog poslodavca, a navedena se odredba se na odgovarajući način primjenjuje i na ustanove i druge pravne osobe.

U ovom uređenju nekoliko je otvorenih pitanja. Prije svega, dikcija odredbe Pravilnika o porezu na dohodak nije sasvim jasna – ona, naime, kazuje “otpremnine zbog poslovno uvjetovanih otkaza i osobno uvjetovanih otkaza, prema Zakonu o radu”, pri čemu nije sasvim jasno radi li se tu o tome da je neoporeziva otpremnina koja je posljedica poslovno i osobno uvjetovanih otkaza prema Zakonu o radu, a što je notorno, ili je, pak, neoporeziva otpremnina u tom slučaju koja se daje prema parametrima i obračunskoj formuli iz Zakona o radu, ili je neoporeziva i svaka otpremnina koja se daje bilo prema parametrima i obračunskoj formuli iz Zakona o radu, bilo prema nekim drugim parametrima iz drugog zakona, kolektivnog ugovora, pravilnika o radu ili ugovora o radu kojima je, slijedom odredbe članka 119. stavka 3. Zakona o radu, otpremnina drugačije uređena, pod povoljnijim uvjetima odnosno u iznosu višem od onog iz Zakona o radu. Činjenica da se poreznim propisima ne ograničava najviši iznos neoporezive otpremnine ovdje ne pomaže.⁶⁰

⁵⁸ Pravilnik o porezu na dohodak (Narodne novine 95/05, 96/06, 68/07, 146/08, 2/09, 9/09 - ispravak, 146/09, 123/10, 137/11, 61/12 i 79/13).

⁵⁹ Zakon o porezu na dohodak (Narodne novine 177/04, 73/08, 80/10, 114/11, 22/12 i 144/12).

⁶⁰ Ovdje valja ukazati da je upitna pravednost i socijalna opravdanost tumačenja ove odredbe na način da bi neoporezivom bila svaka otpremnina koja se daje bilo prema parametrima i obračunskoj formuli iz Zakona o radu, bilo prema nekim drugim parametrima iz drugog zakona, kolektivnog ugovora, pravilnika o radu ili ugovora o radu kojima je, slijedom odredbe članka 119. stavka 3. Zakona o radu, otpremnina drugačije uređena, pod povoljnijim uvjetima odnosno u iznosu višem od onog iz Zakona o radu. Naime, dvojbeno je treba li poslodavcu omogućiti da otpremnine

Povezano i s određivanjem iznos otpremnine nije sasvim jasno i to je li otpremnina određena u iznosu većem od neoporezivog pripadna radniku u neto iznosu ili se radi o bruto iznosu, od kojih treba odbiti doprinose iz plaće i porez na dohodak. Kako potonje predstavlja značajne izdatke to bi strane takvog ugovaranja (poslodavci, sindikati i radnici) i odlučivanja (poslodavci) sporove s tim u vezi trebali prevenirati jasnim sadržajnim uređenjem iznosa otpremnine i obveza snošenja svih daljnjih opterećenja.

Odredba članka 13. stavka 2. točke 20. Pravilnika o porezu na dohodak također neoporezivim tretira i otpremnine prilikom odlaska u mirovinu do iznos od HRK 8.000,00.

Kako su iz zakonskog uređenja prava na otpremninu posredno isključene fizičke osobe koje kao članovi uprave, izvršni direktori ili u drugom svojstvu prema posebnom zakonu, pojedinačno i samostalno ili zajedno i skupno, jesu ovlaštene voditi poslove poslodavca⁶¹, na koje se i ako svoje poslove obavljaju u radnom odnosu ne primjenjuju odredbe Zakona o radu o prestanku ugovora o radu, pa ni ona o pravu na otpremninu, to će one, ako imaju neko obveznopravno ugovoreno pravo na otpremninu, biti isključene i iz “povlastica” neoporezivih iznosa otpremnine iz Pravilnika o porezu na dohodak, odnosno će im otpremnina uvijek i u punom iznosu biti oporeziva.

3. Ekonomska obilježja sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj

Kada je riječ o sustavu otpremnina u Republici Hrvatskoj možemo diferencirati tri segmenta tržišta rada. Prvi se segment odnosi na radnike u javnom sektoru koji su najvećim dijelom pokriveni kolektivnim ugovorima koji nude više nego izdašne otpremnine. U okviru toga sustava u praksi su primijećene brojne manipulacije⁶².

Drugi se segment odnosi na radnike poslodavaca u stečaju koji dio naknada za otpremnine, u iznosu polovice Zakonom o radu utvrđenog iznosa, dobivaju putem Agencije za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca.⁶³ Međutim, ostatak iznosa otpremnine koji im pripada najčešće ne ostvaruju obzirom kod poslodavaca u stečaju rijetko ostane dovoljna stečajna masa kojom se mogu namiriti navedena potraživanja.

koje on isplaćuje, slijedom ugovorenog ili jednostrano određenog, budu neoporezive i doprinosno neopterećene, te na taj način za njega prihvatljivije i povoljnije, te da budu poticajne poreznoj evaziji i korištenju nekog konkretnog posebnog poreznog statusa za razliku od plaće. Time se, također, odudara i od ustavnog načela o sudjelovanju u podmiranju javnih troškova u skladu sa mogućnostima.

⁶¹ Te osobe, slijedom odredbe članka 2. stavka 3. Zakona o radu, mogu – ali i ne moraju – kao radnici u radnom odnosu obavljati određene poslove za poslodavca, no ako te poslove i obavljaju u radnom odnosu na njih se ne primjenjuju odredbe Zakona o radu o prestanku ugovora o radu, pa ni ona o pravu na otpremninu.

⁶² Radi se o manipulacijama koje se kreću od uvođenja elemenata koji u bitnome odudaraju od zakonske svrhe i uređenja otpremnina do nezakonitog postupanja, bilo u vidu iskrivljavanju činjenica na temelju kojih se izračunava otpremnina, bilo u vidu fingiranja otkaznih razloga i procedura, a usmjerene su nepripadnoj isplati otpremnina, uvećanju njihova iznosa ili zlorabljenju neoporezivih iznosa otpremnina.

⁶³ Prema odredbama članka 3. Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca (Narodne novine 86/08 i 80/13).

Treći se segment odnosi na radnike u privatnom sektoru koji ne ostvaruju pravo na otpremnine bilo na način da se poslodavci ne pridržavaju zakonom utvrđenih obveza, bilo na način da poslodavci nastoje manipulirati načinom prestanka ugovora o radu svojih radnika. S obzirom da se pravo na otpremninu ostvaruje samo u slučaju otkaza ugovora o radu sa strane poslodavca, tada poslodavci ili nameću sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme, ili ugovore o radu otkazuju prije stjecanja prava na otpremninu protekom dvije godine neprekidnog trajanja radnog odnosa kod poslodavca ili, u slučaju dugoročnih ugovora, ne dolazi do otkaza ugovora o radu te se tako smanjuje radna mobilnost. Dakle, iz potonjeg je razvidno kako problem koji se javlja u praksi u Republici Hrvatskoj jest da radnici u privatnom sektoru najčešće ne ostvare pravo na otpremninu te ne dolazi do isplate otpremnina koje im pripadaju ili je ta isplata bitno otežana ili umanjena.

Ovdje valja istaći kako ne postoji centralizirana baza podataka koja bilježi potraživanja po osnovi prava na otpremnine niti u koju bi se evidentirale isplaćene otpremnine u javnom i privatnom sektoru. Iznimku tu predstavlja Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca, obzirom je rezultate njenog djelovanja moguće analitički pratiti. Stoga se do zaključaka moguće doći samo na temelju podataka iz više izvora te postavljanjem pretpostavki temeljenih na procjenama zaposlenosti te mobilnosti rada. U svakom slučaju može se ustvrditi kako teret implementacije postojećeg sustava u velikoj mjeri snosi Državni proračun Republike Hrvatske te radnici kojima su se uskraćuju zakonska prava.

S obzirom na navedeno, može se ustvrditi kako je postojeći mehanizam isplata otpremnina neodgovarajući, dakle da postoje praktične prepreke ostvarenju zakonskih ciljeva i parametara sustava otpremnina što ukazuje na važnost pristupa uklanjanju ili unapređenju nedostataka bilo kroz parcijalnu ili cjelovitu reformu sustava. Tu bi se kao ciljevi reforme iskazali:

- (a) smanjivanje tereta isplate otpremnina za poslodavca;
- (b) osiguravanje isplate otpremnina radnicima kako bi osigurali dohodak u vrijeme nezaposlenosti;
- (c) povećavanje mobilnosti radne snage; i
- (d) smanjivanje opterećenja Državnog proračuna Republike Hrvatske.

3.1. Obilježja hrvatskog sustava isplate otpremnina

Ovdje je opisano uređenje hrvatskog nacionalnog sustava otpremnina. Zakonom o radu uređeno pravo na otpremninu ukoliko je radnik bio u neprekidnom radnom odnosu kod istog poslodavca duže od dvije godine, u visini jedne trećine plaće za svaku navršenu godinu rada kod poslodavca, a najviše šest plaća moguće je povoljnije urediti kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili pojedinačnim ugovorom o radu. Uglavnom, takvi se povoljniji iznosi uređuju i odnose na radnike u javnom sektoru.

Prema kriteriju razloga prestanka ugovora o radu, u praksi se isplaćuju sljedeće vrste otpremnina:

- (a) otpremnine zbog poslovno ili osobno uvjetovanog otkaza ugovora o radu,
- (b) otpremnine za sporazumni prestanak radnog odnosa,
- (c) stimulativne (poticajne) otpremnine, koje se isplaćuju na temelju poslovno uvjetovanih otkaza ugovora o radu ili sporazuma o prestanku radnog odnosa, i
- (d) otpremnine za odlazak u mirovinu.

U okviru analize sustava važno je razlikovati tri sektora. U prvom dijelu radi se o javnom sektoru koji je dobro zaštićen kolektivnim ugovorima i gdje su prisutne izdašne otpremnine. Zatim se izdvaja sustav osiguranja zaštite potraživanja radnika u slučaju stečaja koji provodi Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca. Treći dio sustava jest i najobuhvatniji, a odnosi se na radnike u privatnom sektoru čija su prava na otpremnine regulirana općim odredbama zakona o radu ili pojedinim granskim kolektivnim ugovorima. Ovaj dio sustava najmanje jest transparentan te je moguća reforma upravo usmjerena na rješavanje problema u okviru osiguranja zaštite isplate otpremnina za radnike u ovom sektoru. Nažalost, iako postoje sve zakonske pretpostavke za kreiranje centralizirane baze podataka koja pruža uvid o stanju potraživanja po osnovi prava na isplate otpremnine te isplaćenih otpremnina, takva baza ne postoji. Postoje podaci o visini isplaćenih otpremnina u javnom sektoru te isti podaci u okviru Agencije za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca.

Iako ne postoji centralizirana baza podataka, treba napomenuti da u postojećem regulatornom i institucionalnom okviru postoje sve pretpostavke za evidenciju potraživanja te isplata po osnovi prava na otpremnine. Naime, prema Zakonu o radu, odredbama njegovog članka 85, poslodavac koji na dan dospelosti ne isplati plaću, naknadu plaće ili otpremninu ili ih ne isplati u cijelosti, dužan je do kraja mjeseca u kojem je dospjela isplata plaće, naknada plaće ili otpremnine radniku dostaviti obračun iznosa koje je bio dužan isplatiti (obračun predstavlja ovršnu ispravu). Stoga bi, na temelju dokumentacije koje dostave radnici kojima nisu isplaćene otpremnine, porezna uprava mogla voditi potpunu evidenciju o stanju potraživanja radnika na temelju prava na isplatu otpremnina. Trenutno se evidentiraju samo isplaćene otpremnine putem obrasca "OTP" koji poslodavac dostavlja poreznoj upravi prilikom isplate otpremnine.⁶⁴

3.1.1. Isplate otpremnine u javnom sektoru

Što se tiče javnog sektora, detaljan pregled problematike isplate otpremnina kao i važne elemente položaja dohodaka na temelju prava na otpremninu u okviru poreznog sustava daje Marija Zuber⁶⁵. Kao što je navedeno, prava radnika u okviru javnog sektora zaštićena su kolektivnim ugovorima te su isti u značajno boljem položaju u odnosu na privatni sektor.

U Tablicama 1. i 2. prikazane su vrijednosti isplaćenih otpremnina za proračunske korisnike središnje države od 2009. godine. Može se vidjeti da se iznos isplaćenih otpremnina značajno smanjio od 2009. godine te ustalio na razini od oko HRK 60,0 milijuna godišnje. Najveći iznos isplaćenih otpremnina odnosi se na Ministarstvo obrane, Ministarstvo obrazovanja, znanosti i sporta te Ministarstvo unutarnjih poslova.

⁶⁴ Prema odredbama Pravilnika o sadržaju obračuna plaće, naknade plaće ili otpremnine (Narodne novine 81/10).

⁶⁵ Vidi: Zuber, Marija. Otpremnine – pravo radnika i porezno određenje. Zagreb: Računovodstvo i financije, 2012, str. 100-106.

Tablica 1.: Isplaćene otpremnine na razini središnje države od 2012. do lipanj 2013. godine (u milijunima HRK)

	2012.	2013.
UKUPNO	63,17	29,64
HRVATSKI SABOR	0,07	0,00
URED PREDSEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE	0,04	0,00
VLADA REPUBLIKE HRVATSKE	0,11	0,02
MINISTARSTVO FINANCIJA	1,29	0,65
MINISTARSTVO OBRANE	20,23	5,67
DRŽAVNI URED ZA HRVATE IZVAN REPUBLIKE HRVATSKE	0,01	0,04
MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA	3,61	7,28
MINISTARSTVO BRANITELJA	0,09	0,02
MINISTARSTVO VANJSKIH I EUROPSKIH POSLOVA	0,15	0,16
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	0,14	0,03
MINISTARSTVO PODUZETNIŠTVA I OBRTA	0,19	0,04
MINISTARSTVO KULTURE	0,31	0,28
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE	0,25	0,23
MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE	0,14	0,03
MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	0,24	0,18
MINISTARSTVO GRADITELJSTVA I PROSTORNOGA UREĐENJA	0,39	0,22
MINISTARSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA I PRIRODE	0,12	0,09
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA	26,14	6,87
MINISTARSTVO RADA I MIROVINSKOGA SUSTAVA	1,59	0,57
MINISTARSTVO TURIZMA	0,00	0,01
MINISTARSTVO UPRAVE	0,71	0,56
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	0,91	0,58
MINISTARSTVO SOCIJALNE POLITIKE I MLADIH	1,51	0,71
HRVATSKA AKADEMIJA ZNANOSTI I UMJETNOSTI	0,11	0,04
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA	4,28	5,26
URED PUČKOG PRAVOBRANITELJA	0,00	0,01
PRAVOBRANITELJ/ICA ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA	0,02	0,00
DRŽAVNI ZAVOD ZA STATISTIKU	0,28	0,04
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU	0,08	0,00
DRŽAVNI INSPEKTORAT	0,17	0,03

Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 2.: Isplaćene otpremnine na razini središnje države od 2009 do 2011. godine (u milijunima HRK)

	2009.	2010.	2011.
UKUPNO	245,01	128,27	67,84
HRVATSKI SABOR	0,02	0,11	0,11
URED PREDSEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE	0,05	0,00	0,05
USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE	0,00	0,00	0,01
AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA	0,00	0,02	0,00
VLADA REPUBLIKE HRVATSKE	0,13	0,21	0,09
SREDIŠNJI DRŽAVNI URED ZA E-HRVATSKU	0,00	0,01	0,00
SREDIŠNJI DRŽAVNI URED ZA UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM	0,00	0,02	0,00
MINISTARSTVO FINANCIJA	1,10	1,52	1,17
MINISTARSTVO OBRANE	179,49	43,68	21,38
MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA	10,69	9,59	6,88
MINISTARSTVO OBITELJI, BRANITELJA I MEĐUGENERACIJSKE SOLIDAR	0,12	0,05	0,00
MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA I EUROPSKIH INTEGRACIJA	0,23	0,11	0,18
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA, RADA I PODUZETNIŠTVA	1,17	1,32	1,07
MINISTARSTVO KULTURE	0,20	0,30	0,33
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, RIBARSTVA I RURALNOG RAZVOJA	0,08	0,54	0,22
MINISTARSTVO REGIONALNOG RAZVOJA, ŠUMARSTVA I VODNOG GOSPODA	0,06	0,03	0,08
MINISTARSTVO MORA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	0,14	0,10	0,18
MINISTARSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA, PROSTORNOG UREĐENJA I GRADITEL	0,47	0,57	0,34
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I ŠPORTA	40,72	59,74	25,15
MINISTARSTVO TURIZMA	0,02	0,00	0,00
MINISTARSTVO UPRAVE	0,63	0,82	0,55
MINISTARSTVO ZDRAVSTVA I SOCIJALNE SKRBI	2,17	3,56	2,21
HRVATSKA AKADEMIJA ZNANOSTI I UMJETNOSTI	0,06	0,06	0,05
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA	6,90	5,35	7,18
URED PUČKOG PRAVOBRANITELJA	0,00	0,00	0,02
PRAVOBRANITELJ/ICA ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA	0,00	0,01	0,00
DRŽAVNI ZAVOD ZA STATISTIKU	0,11	0,25	0,18
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU	0,00	0,00	0,05
DRŽAVNI INSPEKTORAT	0,43	0,28	0,31
KOMISIJA ZA ODOSE S VJERSKIM ZAJEDNICAMA	0,00	0,00	0,02

AGENCIJA ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA	0,00	0,01	0,00
--------------------------------------	------	------	------

Izvor: Ministarstvo financija

S obzirom da je jedna trećina zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru zaposlena u okviru lokalne i regionalne razine javne vlasti te u javnim poduzećima može se pretpostaviti da je iznos naknada za otpremnine proporcionalan navedenom broju (Tablica 3.).

Tablica 3.: Ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru

			2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2006.	
JAVNI SEKTOR	Opća država	Središnja država	Proračunski korisnici (javni i državni dužnosnici, službenici i namještenici)	234.309	235.976	246.883	248.949	105,5
			Izvanproračunski fondovi i korisnici*	10.731	10.930	3.961	1.510	13,8
		Lokalna i regionalna razina (JLPRS)	nn	62.362	64.621	66.806	107,1	
		Javna poduzeća	nn	68.438	68.845	70.957	103,7	
		Ukupno	nn	377.706	384.310	388.222	102,8	
JAVNI SEKTOR	u % od ukupno zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru							
		Proračunski korisnici (javni i državni zaposlenici)	-	62,5	64,2	64,1	63,6	
		Izvanproračunski fondovi i korisnici	-	2,9	1,0	0,4	1,4	
		Lokalna i regionalna razina (JLPRS)	-	16,5	16,8	17,2	16,8	
		Javna poduzeća**	-	18,1	17,9	18,3	18,1	
		Ukupno		100,0	100,0	100,0	100,0	

Izvor: Institut za javne financije

Međutim, Republika Hrvatska ima relativno značajan broj zaposlenih u okviru nefinancijskih javnih poduzeća u kojima se u bližoj budućnosti može očekivati restrukturiranje te potencijalno veći broj potraživanja po osnovi prava na otpremnine. Također, radnici kod poslodavaca u državnom “vlasništvu” zaštićeni su kolektivnim ugovorima pa su visine isplata značajno veće (Tablica 4.). Jednako tako, određena potraživanja mogu se očekivati i u okviru privatizacijskih procesa financijskih javnih poduzeća koja su najavljena⁶⁶. Međutim, vrlo je vjerojatno da će se financijski teret takvih potraživanja nadoknaditi u okviru procesa privatizacije te neće pasti na teret državnog proračuna.

Zaključno valja izvesti kako je upravo u okviru isplata otpremnina kod poslodavaca u javnom sektoru, bilo da se radi o javnim i državnim službama ili o poslodavcima “u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske” primijećen najveći broj manipulacija otpremninama koje su se svodile na uvođenje elemenata koji u bitnome odudaraju od zakonske svrhe i uređenja otpremnina⁶⁷ do nezakonitog postupanja⁶⁸, a bile su usmjerene prema neprikladnoj isplati otpremnina, neprikladnom

⁶⁶ Tako, primjerice, Hrvatska poštanska banka d.d. i Croatia osiguranje d.d.

⁶⁷ Primjerice, uračunavanje staževa kod različitih poslodavaca u jednoj ili čak više javnih službi u jedinstveni staž koji se uzima u obzir kod izračuna otpremnine, nadalje značajno uvećanje, čak i udvostručenje, elemenata u formuli za izračun otpremnine, ili uređenju prema kojem je radniku otpremnina pripadala u svakom slučaju otkaza ugovora o radu – čak i kada sam radnik otkazuje ugovor o radu, kao što je bio slučaj kolektivnog ugovora u Hrvatskom fondu za privatizaciju.

⁶⁸ Primjerice, iskrivljavanje činjenica na temelju kojih se izračunava otpremnina, nadalje fingiranje otkaznih razloga i procedura, uvođenje elementa “dobrovoljnosti” i radnikova javljanja odnosno “prihvatanja” poslodavčeve odluke o otkazu, ponajčešće poslovno ili osobno uvjetovanom.

uvećanju njihova iznosa ili zlorabljenju neoporezivih iznosa otpremnina na način da se omogući isplata visokih otpremnina koje su u najvećoj mjeri bile neoporezive. Teret takvog postupanja ponajčešće je snosio sam poslodavac i Državni proračun Republike Hrvatske, kojem su uskraćeni porezni prihodi, a počesto je iz njega financiran i iznos otpremnine. Kolektivni ugovori koji otvaraju prostor za moralni hazard (dogovor poslodavca i radnika na teret države) te velikodušan porezni tretman potakli su brojne radnike da iskoriste ovakvu mogućnost na teret državnog proračuna. Takvom stanju svakako je pomogao i nedostatak transparentnosti te evidencije isplata te kontrole.

Tablica 4.: Broj zaposlenih u nefinancijskim javnim poslodavcima

	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2006
Adriatic Croatia International Club d.d. (ACI d.d.)	388	373	374	96,4
Autocesta Rijeka - Zagreb d.d. (ARZ d.d.)	550	632	762	138,5
Croatia Airlines d.d. (CA d.d.)	948	953	1.000	105,5
Hrvatska elektroprivreda Grupa (HEP)	14.158	13.855	13.835	97,7
Hrvatska Lutrija d.o.o. (HL)	1.332	1.381	1.393	104,6
Hrvatska pošta d.d. (HP)	11.406	11.410	11.250	98,6
Hrvatska radiotelevizija (HRT)	3.484	3.532	3.549	101,9
Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC)*	-	-	2.584	-
Hrvatske šume d.o.o. (HŠ),	8.331	9.069	8.957	107,5
Hrvatske željeznice konsolidirano (5 društava, HŽ)	14.204	13.774	13.476	94,9
Jadranski naftovod d.d. (JANAF d.d.)	354	359	372	105,1
Jadrolinija	2.318	2.315	2.345	101,2
Narodne novine d.d. (NN)	600	561	546	91,0
Odašiljači i veze d.d. (OiV)	412	389	337	81,8
Plinacro	-	248	262	-
Plovput d.o.o.	290	281	280	96,6
Vjesnik d.d.	580	546	520	89,7
Ukupno	59.355	59.678	61.842	104,2

Izvor: Institut za javne financije

3.1.2. Isplate otpremnine u slučaju stečaja poslodavca

U pogledu radnika čiji je ugovor o radu prestao slijedom stečaja poslodavca, kako je već navedeno, njihova se potraživanja jamče putem Agencije za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca.

Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca osnovana je Zakonom o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca. Njen je osnivač Republika Hrvatska, a osnivačka prava i obveze ostvaruje Vlada Republike Hrvatske. U okviru Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca, Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca:

- rješava u prvom stupnju o materijalnim pravima radnika u slučaju stečaja poslodavca i obavlja uplate na temelju donesenih rješenja na namjenski račun stečajnog dužnika, isključivo u svrhu isplate potraživanja radnika;

- osigurava zakonitost u postupku ostvarivanja prava radnika;
- pruža stručnu pomoć radnicima pri ostvarivanju prava utvrđenih Zakonom o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca;
- usmjerava i upravlja sredstvima osiguranim za namjenu utvrđenu Zakonom o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca;
- ostvaruje procesna prava stečajnog vjerovnika u stečajnom postupku za potraživanja koja je isplatila;
- razmjenjuje relevantne informacija s nadležnim tijelima ili jamstvenim institucijama drugih zemalja u slučajevima poslovnih aktivnosti na području dvije ili više država Europskoga gospodarskog prostora;
- ostvaruje regresna prava za isplaćena potraživanja radnicima u slučajevima stečaja stranog poslodavca; i
- obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, Statutom i aktima Agencije za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca.

Administrativne poslove zaprimanja zahtjeva za osiguranje potraživanja uz Agenciju za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca obavlja i Hrvatski zavod za zapošljavanje.

U slučaju stečaja poslodavca, Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca osigurava ostvarivanje prava na:

- neisplaćenu plaću za posljednja tri mjeseca prije otvaranja stečaja, ili prije prestanka radnog odnosa ako je isti prestao unutar tri mjeseca prije otvaranja stečaja - u visini najviše do visine minimalne plaće u Republici Hrvatskoj za svaki mjesec za koji radniku nije isplaćena plaća⁶⁹;
- neisplaćenu naknadu plaće za bolovanje na teret poslodavca u posljednja tri mjeseca prije otvaranja stečaja, ili prije prestanka radnog odnosa ako je isti prestao unutar tri mjeseca prije otvaranja stečaja - u visini najviše do visine minimalne plaće u Republici Hrvatskoj za svaki mjesec za koji radniku nije isplaćena naknada plaće;
- naknadu plaće za neiskorišteni godišnji odmor na koji je radnik stekao pravo u kalendarskoj godini u kojoj je prestao radni odnos, odnosno u kojoj je otvoren stečaj - u visini najviše do polovice minimalne plaće u Republici Hrvatskoj;
- otpremninu pod uvjetima utvrđenim zakonom - u visini polovice najvišeg iznosa zakonom propisane otpremnine. Najviši iznos otpremnine određen je Zakonom o radu, i to u visini šest prosječnih mjesečnih plaća koje je radnik ostvario u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu; i
- isplatu pravomoćno dosuđene naknade štete zbog pretrpljene ozljede na radu ili profesionalne bolesti - najviše do jedne trećine pravomoćno dosuđene naknade štete.

Tablica 5. prikazuje pregled isplata radnicima poduzeća u stečaju u okviru prethodno navedenih prava, a za koja je zadužena Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca. Treba napomenuti da je do dana 1. siječnja 2010. godine osiguranje potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca u okviru svojih djelatnosti obavljao Fond za razvoj i zapošljavanje. Na temelju uvida u podatke mogu se ustvrditi dva važna zaključka:

⁶⁹ Minimalna plaća za razdoblje od dana 1. lipnja 2012. godine do dana 31. svibnja 2013. godine u Republici Hrvatskoj iznosila je HRK 2.814,00 prema objavi Državnog zavoda za statistiku (Narodne novine 60/12).

- osiguranje potraživanja radnika u cijelom vremenu djelovanja sustava većinom se financira na teret Državnog proračuna Republike Hrvatske - dakle, nepodmirene obveze poslodavaca financiraju se uglavnom iz općih poreza; i
- ekonomsko-financijska kriza višestruko je doprinijela povećanju potraživanja po osnovi stečaja – od 2009. godine vidljiv je značajan porast u broju zahtjeva te iznosu isplata na temelju ostvarenih prava.

Tablica 5.: Pregled isplata potraživanja radnika i povrata u Državni proračun Republike Hrvatske u okviru djelovanja Agencije za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca

	Broj isplaćenih zahtjeva	Ukupna isplata (milijuna HRK)	Ukupni povrat (milijuna HRK)	Udio povrata (postotak)
2003.	142	0,41	0,00	0,00
2004.	4982	32,70	4,38	13,41
2005.	1886	28,96	6,99	24,13
2006.	1710	20,81	5,81	27,91
2007.	1038	11,36	3,00	26,39
2008.	2585	11,84	2,80	23,67
2009.	2734	42,93	11,90	27,72
2010.	6789	84,16	10,37	12,32
2011.	4229	64,32	7,48	11,64
2012.	4031	65,80	15,05	22,87
UKUPNO:	30126	363,29	67,78	19,01

Izvor: Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca

Navedeni podaci otkrivaju procikličnost postojećeg sustava isplate otpremnina na koju se nedovoljno ukazuje. Naime, u vrijeme ekonomsko-financijske krize, kada se poslodavci nađu u financijskim problemima zbog smanjene potražnje pa tako i prihoda poslovanja, jedan od izlaza te načina opstanka u takvim vremenima jest smanjenje broja zaposlenih radnika. Međutim, u slučaju potrebe za značajnijim otpuštanjem radnika poslodavci se mogu naći u situaciji da su zbog značajnijih potraživanja radnika na temelju isplate otpremnina prisiljena proglasiti stečaj ili se nalaze u značajnim problemima u pogledu likvidnosti.

Osim činjenice kako potraživanja radnika prema poslodavcima u stečaju kreiraju značajan teret za Državni proračun Republike Hrvatske, treba istaknuti kako niti ovaj sustav osiguranja potraživanja radnika ne daje maksimalnu zaštitu. Naime, Zakonom o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca propisano jest da Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca pruža naknadu samo dijela prava radnika, a ostatak se isplaćuje uobičajenim postupkom u skladu sa Stečajnim zakonom⁷⁰, iz stečajne mase. Naravno, podmirenje potraživanja radnicima ovisit će o stanju pojedinog poslodavca te stečajnom postupku pa je, stoga, moguće da radnici ostanu bez značajnijeg dijela potraživanja koje im pripada. Stoga se može reći kako najveći financijski teret u okviru ovog sustava dijele Državni proračun Republike Hrvatske i radnici.

⁷⁰ Stečajni zakon (Narodne novine 44/96, 29/99, 129/00, 123/03, 82/06, 116/10, 25/12 i 133/12).

Također, navedeni postupci zahtijevaju vrijeme te ne osiguravaju radniku kompenzaciju dijela izgubljenog dohotka u trenutku gubitka radnog mjesta. Stoga se ne ostvaruje funkcija sustava otpremnina u teorijskom smislu kao instrumenta održavanja životnog standarda radnika u razdoblju nezaposlenosti.

3.1.3. Isplate otpremnine u privatnom sektoru

U pogledu treće skupine radnika zaposlenih u privatnom sektoru koji redovno obavljaju svoje djelatnosti postoji najviše nedoumica. Naime, iako postoji zakonska obveza evidentiranja otpremnina, ne postoje javno objavljeni podaci na temelju kojih se može utvrditi iznos potraživanja na temelju prava na isplatu otpremnine. Procjenjuje se kako se, na godišnjoj razini, broj radnika koji imaju pravo na otpremninu kreće između dvadesetpet i šezdesetsedam tisuća radnika.⁷¹ Broj radnika koji ima pravo na otpremninu znatno je veći u razdobljima ekonomsko-financijske krize, što predstavlja dodatan teret privatnom sektoru. Također, najveći dio radnika u privatnom sektoru nije “pokriven”, obuhvaćen, kolektivnim ugovorima tako da ostvaruje pravo na otpremninu prema standardima Zakona o radu. Procjena jest kako se radi o godišnjem iznosu između HRK 1.150,20 i 3.082,20 milijardi.⁷²

Postavlja se pitanje na koji način ovako visoka financijska opterećenja za poslodavce utječu na njihove odluke u pogledu politike zapošljavanja. S jedne strane, poslodavci su demotivirani za otpuštanje postojećih radnika u vrijeme krize te posežu za smanjenjem plaće, dok s druge strane, to utječe i na demotiviranje u pogledu zapošljavanja novih radnika, i u boljim poslovnim uvjetima. U svakom slučaju teško je utvrditi razmjere socijalnih i ekonomskih učinaka postojećeg sustava u okviru privatnog sektora. Navodi se, također, kako broj radnih sporova u okviru sustava iznosi oko 100.000.⁷³ Navedeni podatak ukazuje na činjenicu da velik broj radnika u privatnom sektoru nije u mogućnosti pravodobno namiriti svoja potraživanja utvrđena zakonom.

Kada je riječ o sustavu isplate otpremnina važnu ulogu u okviru njegovih učinaka ima njihov porezni tretman. Naime, kako je prema Pravilniku o porezu na dohodak neoporeziv iznos otpremnine zbog poslovno i osobno uvjetovanog otkaza ugovora o radu od HRK 6.400,00, a za otkaz ugovora invalidu rada nakon povratka s liječenja od posljedica ozljede na radu ili profesionalnog oboljenja kojem poslodavac nije ponudio odgovarajući posao, iznosi od HRK 8.000,00 za svaku navršenu godinu rada kod poslodavca koji otkazuje ugovor o radu, a porezni propisi ne ograničavaju najvišu svotu neoporezive otpremnine, to će radniku za trideset navršenih godina rada u prvom slučaju kod istog poslodavca može isplatiti neoporeziva otpremnina za otkaz u iznosu od HRK 192.000,00, a u drugom slučaju čak i HRK 240.000,00.⁷⁴

⁷¹ Vidi: Krištof, Marko. Potiču li neoporezive otpremnine prerano umirovljenje? Banka, 2011. (dostupno na: www.bank.hr/UserDocsImages/.../AMS_Kristof_2011-03_17.ppt).

⁷² Vidi: Bejaković, Predrag. Poteškoće oko mogućeg osnivanja posebnog fonda za otpremnine. Radno pravo – Stručni časopis, 10, 2013., 5, str. 33.

⁷³ Vidi: Zuber, Marija: Kakva je veza između uplaćenog doprinosa i mirovine? Banka, 2011. (dostupno na: www.bank.hr).

⁷⁴ Vidi: Zuber, Marija. Plaće, u: Babić, Vera *et al.* Veliki komentar novog Zakona o radu. Zagreb: Vaša knjiga, 2010., str. 135.

Postavlja se pitanje pravednosti takvog sustava budući na taj način isplata jednog oblika dohotka odudara od progresivnosti poreza na dohodak u okviru kojeg se odražava načelo porezne sposobnosti. Dodatno valja navesti i da su radnici s pravima na manje iznose otpremnina zbog niskog dohotka u pravilu manje mobilni te imaju manje šanse za ponovnim zaposlenjem od radnika s višim dohocima, pogotovo u starijoj dobi. U ovakvom sustavu otvara se prostor i za moralni hazard jer se dogovorom poslodavca i posloprimca u značajnijem iznosu može izbjeći plaćanje poreza i doprinosa. Takva mogućnost još je izraženija zbog nepostojanja evidencije isplaćenih otpremnina te ponovnog zapošljavanja radnika koji su ostvarili isplatu na temelju prethodnog otkaza poslodavca - isti se mogu zaposliti na drugo radno mjesto ili kod povezanog poslodavca.

4. Uređenje sustava otpremnina u drugim državama

U većini država svijeta postoje programi isplate otpremnina.⁷⁵ Time se, uglavnom, osiguravaju paušalna plaćanja radnicima nakon prestanka ugovora o radu. Gotovo u svakoj državi članici Europske unije postoji neki oblik sveobuhvatnog pristupa otpremnina, nacionalni sustav otpremnina. Oni se značajno razlikuju, prema opsegu i izdašnosti, od države do države. Uz to, moguće je primijetiti kako, uz sustav otpremnina koji je zakonski nametnut i uređen, istovremeno postoji i sustav zasnovan na dobrovoljnosti, najčešće koji kod konkretnih individualnih poslodavaca.

4.1. Uređenje otpremnina u državama članicama Europska unije

4.1.1. Uređenje otpremnina u državama članicama Europska unije

Razmjerno je teško precizno posustaviti, klasificirati i uspoređivati nacionalne sustave otpremnina, obzirom da države baštine različite tradicije i odnose spram isplata radnicima po prestanku ugovora o radu. Uspoređujući nacionalna rješenja, kako je već navedeno, nacionalni sustavi otpremnina služe raznim svrhama: primjerice, naknađuju radnike u slučaju otkaza ugovora o radu, uvjetovanog nekim posebnim razlozima, načinima ili brojevima radnika, ili naprosto naknađuju u slučaju bilo kojeg načina prestanka ugovora o radu, čak i onda kada sam radnik okončava svoj radni odnos. Stoga se posustavljenje i klasifikacija može osnivati na pravnom izvoru prava na otpremninu. U tom smislu, Tablica 6. sadrži pregled pravne osnovanosti, pravnih izvora prava na otpremninu u državama članicama Europskoj unije.

U Europskoj uniji većina država članica, dvadesetjedna od njih, nacionalni sustav otpremnina osniva na zakonskom uređenju i propisivanju. U šest država članica Europske unije pravo na otpremninu proizlazi iz uređenja kolektivnim ugovorima, a ne postoji niti jedna država članica

⁷⁵ Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 17-67.

Europske unije koja ne bi imala nacionalni sustav otpremnina sveobuhvatan preko cijelog gospodarstva.

Ovdje, ipak, valja navesti kako je svako posustavljenje i klasificiranje podosta obilježeno proizvoljnošću. Primjerice, njemačko zakonodavstvo rada, u načelu, ne jamči pravo na otpremninu, odnosno potraživanja radnika tim temeljem. No, Zakon koji uređuje zaštite kod otkazivanja ugovora o radu, *Kündigungsschutzgesetz*, međutim, uvodi i uređuje pravo na paušalni iznos u slučaju otkazivanja ugovora o radu iz gospodarskih razloga.

Tablica 6.: Pravna osnova prava na otpremninu u državama članicama Europske unije

Zakonsko uređenje prava na otpremninu	Pravo na otpremninu uređeno kolektivnim ugovorima
Republika Austrija	Belgija
Bugarska	Cipar
Republika Hrvatska	Finska
Češka Republika	Nizozemska
Danska	Poljska
Estonija	Rumunjska
Francuska	Švedska
Njemačka	
Grčka	
Mađarska	
Irska	
Italija	
Latvija	
Litva	
Luksemburg	
Portugal	
Republika Slovačka	
Slovenija	
Španjolska	
Ujedinjeno Kraljevstvo	

Izvor: Svjetska banka, ILO

Važno obilježje svakog nacionalnog sustava otpremnina jest formula odnosno definirana vrsta i razine naknade, odnosno prestacije, koja predstavlja otpremninu. Tu je tradicionalna povezanost, odnosno uvjetovanost, otpremnine stažem radnika kod poslodavca, njegovim trajanjem, i ovisnost o načinu, odnosno razlogu prestanka ugovora o radu.

Većina država koje zakonski uređuju pravo na otpremninu uvjetuju samu primjenu prava na otpremninu i isplatu otpremnine minimalnim stažem, odnosno postavljaju uvjet minimalnog trajanja staža kod poslodavca za kvalifikaciju za isplatu prava na otpremninu. To u većini slučajeva motivira odnosno potiče poslodavce na iskrivljavanje činjeničnih i pravnih situacija u svezi sa zapošljavanjem i otkazivanje ugovora o radu, sve sa ciljem izbjegavanja financijskog opterećivanja isplatom otpremnine. Osim uvjetovanosti i razine izdašnosti otpremnine uobičajeno su razmjerne stažu kod poslodavca.

Financiranje otpremnina dodatan je aspekt koji obilježava nacionalni sustav otpremnina. Dakle, općenito nacionalni sustavi otpremnina počivaju na financiranju od strane poslodavaca, a to može predstavljati izazove za likvidnost u slučaju zbrinjavanja većeg broja radnika otkazima ugovora o radu odnosno kod kolektivnog viška radnika, ovo posebice za male i manje poslodavce. To u nekim državama uzrokuje isključivanje radnika takvih poslodavaca iz, inače, obvezujućih rješenja nacionalnih sustava otpremnina, odnosno u takvim situacijama izostaje obveza isplate otpremnina. U nekim, pak, državama, tako i Republici Austriji, nacionalni su sustavi otpremnina obilježeni financiranjem namjenskim doprinosima. Ovdje razina izdašnosti otpremnine ovisi o akumuliranim doprinosima i, na to, ostvarenoj kamatni, a financiranje se provodi kroz financijske institucije koje su zadužene za vođenje individualnih računa na kojima su sredstva uložena u tržišta kapitala.

Tablica 7. Pregledno iskazuje obilježja nacionalnih sustava otpremnina u Europskoj uniji. U dvije države, u Republici Austriji i Italiji, ti su sustavi reformirani prema financiranju namjenskim doprinosima. U većini država članica Europske unije minimalni staž radnika kod konkretnog poslodavca predstavlja temelj kvalifikacije za pravo na otpremninu. U šest država članica Europske unije mali su poslodavci isključeni iz obvezujućih rješenja nacionalnih sustava otpremnina.

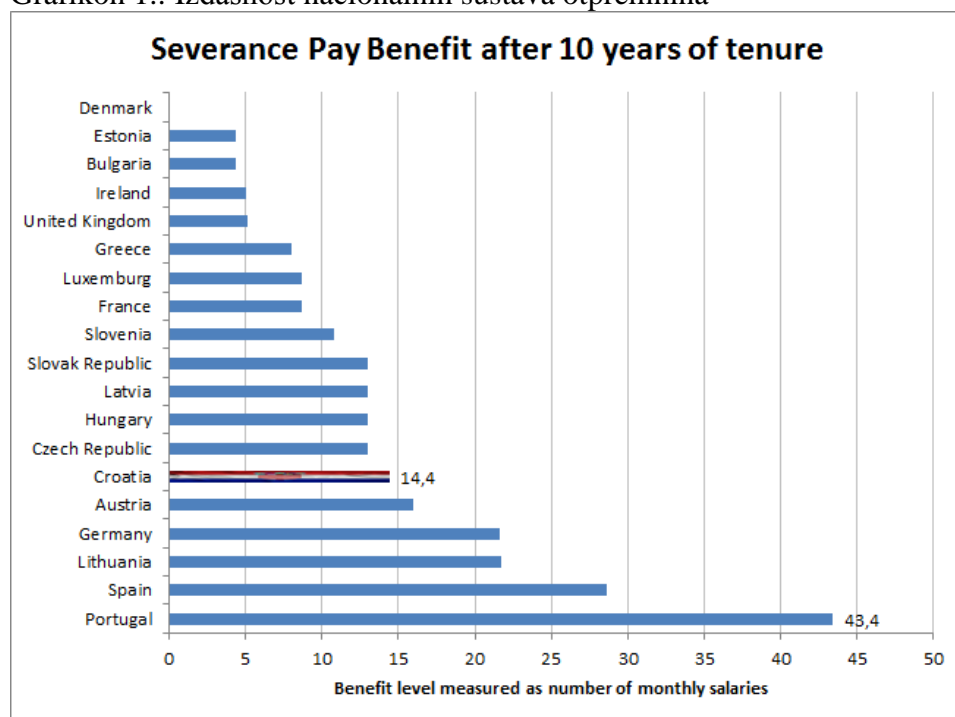
Tablica 7.: Obilježja nacionalnih sustava otpremnina u Europskoj uniji

Država	Namjenski doprinos	Minimalni staž radnika kod konkretnog poslodavca	Isključeni mali i manji poslodavci
Republika Austrija	da	ne	ne
Bugarska	ne	ne	da
Republika Hrvatska	ne	da	ne
Češka Republika	ne	ne	da
Danska	ne	da	da
Estonija	ne	ne	ne
Francuska	ne	da	ne
Njemačka	ne	da	da
Grčka	ne	da	ne
Mađarska	ne	da	da
Irska	ne	da	ne
Italija	da	ne	ne
Latvija	ne	ne	ne
Litva	ne	ne	ne
Luksemburg	ne	da	ne
Portugal	ne	da	ne
Republika Slovačka	ne	ne	ne
Slovenija	ne	da	da
Španjolska	ne	ne	ne
Ujedinjeno Kraljevstvo	ne	da	ne

Izvor: ILO, Svjetska banka

Kako bi se postigla djelotvornost i učinkovitost nacionalnog sustava otpremnina od ključnog značaja jest izdašnost otpremnina u sustavu. Grafikon 1. iskazuje izdašnost odnosno razinu otpremnina izraženu kroz broj mjesečnih plaća koje su stvarno isplaćene nakon deset godina rada kod poslodavca. Ovdje su u obzir uzeti ukupni isplaćeni iznosi otpremnina koji proizlaze iz svih izvora prava, pa i oni iznosi koje je poslodavac isplaćivao vlastitom voljom radi “stimuliranja” prihvata prestanka ugovora o radu. Tu se, primjerice, otkriva kako je Republika Hrvatska u skupini država, pod rednim brojem šest, između država članica Europske unije koje prednjače po izdašnosti otpremnina. Iako Republika Austrija i Njemačka osiguravaju više otpremnine u usporedbi s Republikom Hrvatskom, nakon deset godina rada kod poslodavca, važno je primijetiti kako Republika Austrija ima sustav s namjenskim doprinosom, a da je u Njemačkoj značajan udio radnika isključen iz sustava (mali poslodavci, otkaz ugovora o radu bez ekonomskih razloga).

Grafikon 1.: Izdašnost nacionalnih sustava otpremnina



Izvor: ILO, Svjetska banka, vlastiti izračuni

4.1.2. Gospodarski učinci otpremnina u državama članicama Europska unije

Više je cjelovitih studija nacionalnih sustava otpremnina.⁷⁶ Kombinacijom sveobuhvatne empirijske analize s istraživanjem literature o otpremninama, moguće je postaviti određene opće zaključke. Kao prvo, utvrdiv jest stabilan i značajan negativni odnos između ekonomskog učinka mjereno prema BDP-u po stanovniku i izdašnosti prava na otpremnine – “bogatije” države

⁷⁶ Vidi: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012.; Holzmann, Robert *et al.* Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms. Hirscheegg; Marseille; Pretoria; Washington: The World Bank; IZA, 2011.

pokazuju tendenciju razmjerno nižih iznosa otpremnina u usporedbi sa “siromašnijim”. Uz to, moguće jest utvrditi da je vjerojatnost obvezujućih ishoda nacionalnih sustava otpremnine značajno niža u državama visokorazvijenog gospodarstva. Ovaj je rezultat u skladu s povijesnim razvojem nacionalnih sustava otpremnina, kao preteče širih intervencija socijalne politike. Kao drugo, postoji dosljedan negativni odnos između izdašnosti prava na otpremnine i naknada za nezaposlene. Ovaj rezultat pokazuje kako je u povijesnoj perspektivi osiguranje od nezaposlenosti apsorbiralo ulogu nacionalnih sustava otpremnina kod zaštite radnika od posljedica gubitka posla. Ovo poziva na kritičko preispitivanje postojećih nacionalnih sustava otpremnina u pogledu njihove adekvatnosti. Treće, rezultati otkrivaju dosljedno pozitivni i uglavnom značajan učinak izdašnosti mirovinskih davanja na razine nacionalnih sustava otpremnina. Čini se kako u tom području postoji komplementarna funkcija nacionalnih sustava otpremnina i javnih mirovinskih sustava.

U odnosu na učinke otpremnina na ekonomsko blagostanje, u težištu znanstvenih istraživanja jest interakcija s tržištem rada. Velik je broj studija koje ocjenjuju učinke zakonodavstva o zaštiti zaposlenja, *employment protection legislation* – EPL, na ishode na tržištu rada i ekonomsku učinkovitost.⁷⁷ Iako nalazi nisu uvijek podudarni, nameće se jasna slika negativnih učinaka EPL-a na razne ekonomske varijable. Dokazano jest kako EPL ima tendenciju smanjiti broj onih koji postaju nezaposleni i onih koji izlaze iz nezaposlenosti, čime se produljava duljina trajanja nezaposlenosti. To opet može onemogućiti brzu prilagodbu tržišta rada na izmijenjene ekonomske uvjete te rezultirati nižim rastom produktivnosti.⁷⁸ Novije studije potvrđuju i pretpostavku kako EPL smanjuje podjelu radnika i stvaranje novih radnih mjesta, s negativnim posljedicama na iznos prihoda i gospodarski rast.⁷⁹

Sve je više dokaza i o negativnom učinku EPL-a na rezultate tržišta rada, a to treba jasno diferencirati od učinaka samih nacionalnih sustava otpremnina. Postojeće studije bacaju sumnju na neke značajne kvantitativne učinke nacionalnih sustava otpremnina na ishode na tržištu rada. Tako se smatra kako je mali učinak na odvajanje radnika ili prosječne razine zaposlenosti. On argumentira da programe isplate otpremnina treba ocijeniti u kontekstu i u interakciji sa širim konceptom radnog zakonodavstva na tržištima rada.⁸⁰ Nacionalni sustavi otpremnina obično daju tek marginalni doprinos postojećim poticajima te stoga imaju tek manji učinak na ishode. Empirijska analiza austrijskog programa isplate otpremnina u skladu je ovim općim zaključkom.⁸¹

⁷⁷ Vidi: Organisation for Economic Co-operation and Development. *Employment Outlook*. Pariz: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

⁷⁸ Vidi: Davis, Steven J.; Haltiwanger, John. *Sectoral Job Creation and Destruction Responses to Oil Price Changes* (NBER Working Papers 7095). Cambridge: National Bureau of Economic Research Inc., 1999.

⁷⁹ Vidi: Boeri, Tito; Garibaldi, Pietro. *Beyond Eurosclerosis*. *Economic Policy*, 24, 2009., 7, str. 409-461.

⁸⁰ Vidi: Parsons, Donald O. *Mandated Severance Pay and Firing Cost Distortions: A Critical Review of the Evidence*, u: *Reforming Severance Pay* (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 121-157.

⁸¹ Vidi: Hofer, Helmut; Schuh, Ulrik; Walch, Dominik. *Effects of the Austrian Severance Pay Reform*, u: *Reforming Severance Pay* (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012., str. 177-209.

4.2. Uređenje otpremnina u susjednim i relevantnim državama

U Njemačkoj nacionalni sustav otpremnina nije u većoj mjeri zakonski uvjetovan i uspostavljen. Ipak, njegovo postojanje proizlazi iz uređenja prestanka ugovora o radu koje je takvo da motivira poslodavce na sporazumno okončavanje ugovora o radu radi izbjegavanja sudskog spora. Slijedom toga u sadržaj sporazuma o prestanku ugovora o radu ulazi i pravo na otpremninu. Pri definiranju iznosa otpremnine ponajčešće se kao relevantne procjenjuje trajanje radnog odnosa kod konkretnog poslodavca te rizik gubitka u sudskom sporu. U pravilu radniku kojem ugovor o radu prestaje otkazom koji je poslovno uvjetovan pripadne pravo na otpremninu u iznosu pola plaće za svaku godinu staža kod poslodavca. Svaka je otpremnina u Njemačkoj oporeziva i podložna doprinosima za socijalno osiguranje.

Mađarski nacionalni sustav otpremnina u pravnom pogledu počiva na zakonskom uređenju rada. Iznosi otpremnina povezani su sa trajanjem radnog odnosa kod poslodavca. Tako radnik koji je kod poslodavca radio preko tri godine ima pravo na otpremninu u iznosu jedne plaće. Za rad preko pet godina kod poslodavca zakonski se minimum otpremnine penje na dvije plaće, za preko deset godina staža otpremnina je minimalno tri plaće, potom za preko petnaest godina staža otpremnina je minimalno četiri plaće, za preko dvadeset godina staža minimalna otpremnina raste na pet plaća, dok za preko dvadesetpet godina staža minimum je šest plaća. Razvodno je, dakle, kako postoji korelacija staža radnika kod poslodavca, i to takva da se kao relevantni intervali uzimaju po pet godina te oni uvjetuju proporcionalni rast od po jednu plaću. Jedina iznimka je prvi interval koji počinje s radom od preko tri godine staža. Korekcija otpremnina razvidna je u još dva slučaja: radnici koji su napunili dovoljno godina za umirovljenje, šezdesetdvije godine, nemaju pravo na otpremninu, no radnici kojima radni odnos prestane u dobi između pedeset sedam i šezdesetdvije godine imaju pravo na još tri dodatne plaće preko onoga što im pripada kao zakonski minimum. Valja napomenuti kako se za iznos plaće uzima mjesečna neto plaća i ona pripada radniku.

U Sloveniji pravo na otpremninu počiva na zakonskom uređenju rada i povezano je sa otkazivanjem iz poslovnih razloga. Iznosi otpremnina za radnike koji rade kod poslodavca od jedne do pet godina otpremnina se izračunava kao jedna petina plaće po godini staža kod poslodavca. Za radnika koji kod poslodavca rade pet do petnaest godina kao otpremnina se isplaćuje jedna četvrtina plaće po godini staža kod poslodavca. Za radnike koji kod poslodavca rade preko petnaest godina minimalna je otpremnina najizdašnija, obračunava se po stopi od jedne trećine plaće po godini staža kod poslodavca. Navedeni iznosi ukazuju na uvjetovanost otpremnina stažem kod poslodavca, ali na način da se duži rad dvostruko nagrađuje – i množenjem s većim brojem godina, ali i osnovicom, većim dijelom plaće, koja raste trajanjem radnog odnosa. Maksimum otpremnina jest deset plaća, osim u slučaju kada se kolektivnim ugovorom uredi drugačije. Kao osnovica uzima se prosječna mjesečna plaća u posljednja tri mjeseca.

U Srbiji obveza isplate otpremnina proizlazi iz Zakona o radu, i to u slučaju otkazivanja iz poslovnih razloga te i za odlazak u mirovinu. U potonjem slučaju isplaćuje se tri mjesečne plaće, dok se kod otkazivanja ugovora o radu isplaćuje trećina mjesečne plaće za svaku od prvih deset godina ukupnog radnog staža, te četvrtinu mjesečne plate za svaku slijedeću godinu. Ovdje vidimo da rast nije proporcionalan, već opada nakon desete godine. Otpremnine se isplaćuju jednokratno, i to prije datuma prestanka ugovora o radu. Kao najveći problem u Srbiji pojavljuje se zakonsko

rješenje prema kom je poslodavac obavezan isplatiti otpremninu za svaku godinu ukupnog radnog staža, a ne za godine staža kod konkretnog poslodavca.

5. Reforma nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji

Austrijska je vlada 2003. godine provela široko priznatu reformu austrijskog, zakonom uspostavljenog, nacionalnog sustava otpremnina. Prethodni je sustav bio organiziran na razini poslodavaca i temeljio se na stažu koji je radnik ostvario kod pojedinog konkretnog poslodavca. Aktualni je nacionalni sustav otpremnina zasnovan na obvezujućem štednom računu za sve radnike i na njemu se vode sredstva koja se ulažu na tržištu kapitala.

Reforma nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji, prigodom provođenja, utemeljena je na sljedećim postavkama:

- razvoj nacionalnog sustava otpremnina koji svim radnicima u Republici Austriji jamči pristup otpremninama, bez obzira na duljinu staža kod konkretnog poslodavca;
- izbjegavanje negativnih učinaka zakonodavstva nacionalnog sustava otpremnina na mobilnost na tržištu rada i gospodarsku učinkovitost;
- određivanje obveznih individualnih štednih računa koji jamče da potraživanja radnika budu pravovremeno ostvarena; i
- korištenje ušteda kao potencijalne jezgre za širenje nedovoljno razvijenog kapitalno-financiranog stupa austrijskog mirovinskog sustava.

5.1. Stanje prije reforme nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji 2003. godine

Do 2002. godine austrijsko je radno zakonodavstvo određivalo kako se otpremnine imaju isplaćivati radnicima u privatnom sektoru u slučaju prestanka ugovora o radu, od strane poslodavca ili suglasnošću volja obaju stana, i to ukoliko je radnik kod poslodavca radio barem tri godine. Počam s dvije mjesečne plaće nakon tri godine rada za određenog poslodavca, plaćanja su se povećavala ovisno o trajanju radnog odnosa pa sve do maksimalnog iznosa u visini jednog godišnje plaće, nakon dvadesetpet godina staža radnika kod poslodavca.

Stari sustav određivao je pravo na otpremninu na sljedećoj razini mjesečnih bruto plaća, ovisno o stažu radnika kod poslodavca:

- nakon dvije godine staža: dvije plaće;
- nakon pet godina staža: tri plaće;
- nakon deset godina staža: četiri plaće;
- nakon petnaest godina staža: šest plaća;
- nakon dvadeset godina staža: devet plaća; i
- nakon dvadesetpet godina staža: dvanaest plaća.

Knjigovodstveno, otpremnine su, kod poslodavca, evidentirane kao redovna povećanja plaće. Poslodavci su na svojim računima morali osiguravati barem polovinu prava na otpremnine koje su bile pred dospijecom.

Reformiranje sustava otpremnina u Republici Austriji dugo je vremena bilo u središtu polemike.⁸² Raniji je sustav stavljen pod znak pitanja iz tri glavna razloga.

Prvi važan problem koji je proizlazio iz prethodnog zakonskog rješenja o otpremninama bila je diferencijacija spram prava na otpremninu među radnicima. Austrijska sindikalna federacija zahtijevala je proširenje prava na isplatu otpremnina na način da budu pokriveni ne samo otkazi ugovora o radu radnicima već i slučajevi otkaza ugovora o radu radnika poslodavcu i situacije koje uključuju sezonski rad, odnosno sezonsko zapošljavanje. To je i zahtijevala u pregovorima. Prema nekim procjenama samo je jedna trećina svih radnika ostvarila pravo na otpremninu.⁸³

Drugo, sustav je bio izložen kritici zbog svojeg učinka u smislu sprječavanja mobilnosti na tržištu rada i ograničenja u odnosu na pravo na otpremninu. Za radnike prethodno je zakonsko uređenje smanjilo poticaje da mijenjaju poslodavce, budući da su gubili pravo na otpremninu u slučaju da bi sami inicirali prestanak ugovor o radu.

Treće, prethodno je uređenje također imalo neke nedostatke za poslodavce, posebno za male i srednje poslodavce.⁸⁴ Moglo je doći do problema s likvidnošću ako bi poslodavci u nekom trenutku trebali izvršiti isplate otpremnina većem broju radnika.

Vlada je 2002. godine ukazala i na još jedno pitanje. U svom koalicijskom programu istakla je namjeru da razvije mirovinski sustav koji se sastoji od tri stupa: već postojeći stup sustava međugeneracijske solidarnosti, drugi stup s obveznim kapitaliziranim financiranjem te treći, dobrovoljno financirani, stup. Vladin cilj bio je transformirati sustav obvezujućih otpremnina u program novih strukovnih mirovina koji bi funkcionirao kao drugi stup mirovinskog sustava.

5.2. Novi austrijski nacionalni sustav otpremnina nakon reforme nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji 2003. godine

Nakon sveobuhvatnih pregovora sa socijalnim partnerima u ljeto 2002. godine postignut je sporazum o novom uređenju nacionalnog sustava otpremnina. Reforma u značajnoj mjeri proširuje pravo na isplatu otpremnine. To se pravo povezuje sa radnim odnosom, u tom smislu odnos u vezi sa otpremninom započinje od prvog dana rada i ne ovisi o načinu prestanka ugovora o radu.

⁸² Vidi: Abfertigungen im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik - Eine interdisziplinäre Analyse (ur. Genser, Bernd). Beč: Manz, 1987.; European Industrial Relations Observatory. Reform of Severance Pay under Discussion. Dublin: European Industrial Relations Observatory, 2001. (dostupno na: www.eurofound.ie/2001/06/inbrief/at0106220n.html); Klec, Gerald. Flexicurity and the Reform of the Austrian Severance-pay System. Brussels: ETUI-REHS, 2007.

⁸³ Vidi: Kristen, Sabine; Pinggera, Winfried; Schön, Rosemarie. Abfertigung Neu: Überblick über die Neuregelungen durch das Betriebliche Mitarbeitervorsorgegesetz. Recht der Wirtschaft 2002., 7.

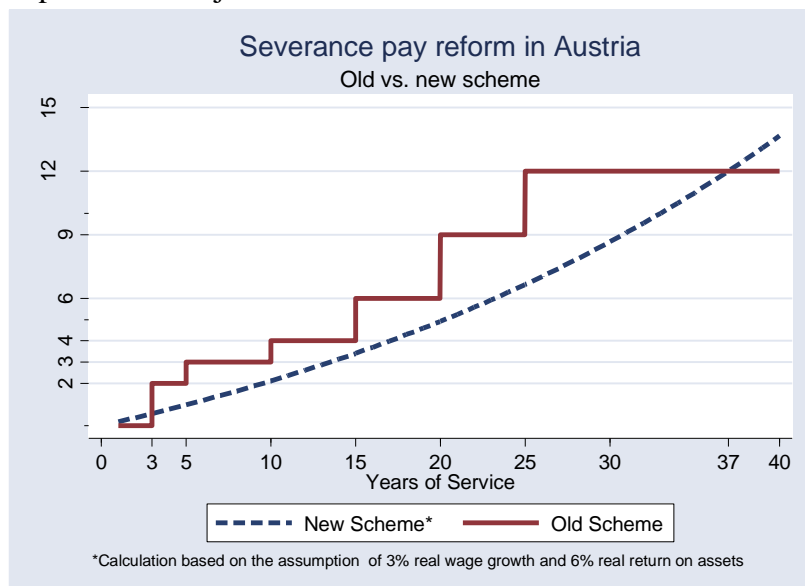
⁸⁴ Vidi: Kristen, Sabine; Pinggera, Winfried; Schön, Rosemarie. Abfertigung Neu: Überblick über die Neuregelungen durch das Betriebliche Mitarbeitervorsorgegesetz. Recht der Wirtschaft 2002., 7.

Poslodavci moraju plaćati doprinos od 1,5377 posto plaće u fond koji je određen temeljem sporazuma sklopljenog između poslodavca i radničkog vijeća, i to od prvog dana radnog odnosa. Postojeća prava na otpremnine prema starom sustavu ostaju nepromijenjena.

U slučaju otkaza ugovora o radu kojeg daje poslodavac nakon tri godine staža kod tog poslodavca, radnik može odabrati između jednokratne isplate otpremnine iz središnjeg fonda ili može optirati za štednju toga iznosa za buduću mirovinu. Isplate otpremnine neće biti ako sam radnik otkazuje poslodavcu ili ako je staž kod poslodavca kraći od tri godine. Međutim, sve u tom radnom odnosu stečeno pravo opstaje na računu.

Grafikon 2. Iznosi kretanje prava na otpremninu u odnosu na posljednju mjesečnu plaću pojedinca u prethodnom i postojećem nacionalnom sustavu otpremnina u Republici Austriji. Dok se otpremnina u prethodnog sustavu povećavala skokovito, kaskadno, a maksimalna se razina otpremnine postizala nakon dvadesetpet godina rada kod istog poslodavca, u postojećem sustavu otpremnine kontinuirano rastu te će maksimalnu vrijednost iz prethodnog sustava postići nakon tridesetsedam godina, ovo pod pretpostavkom više stope povrata od šest posto godišnje. Prema postojećem sustavu, doprinosi za otpremnine uplaćuju se u fond, a novac se ulaže na privatnim tržištima kapitala.

Grafikon 2.: Usporedba ishoda prethodnog i postojećeg nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji



Isprekidana linija – novi sustav, puna linija - stari sustav, na osi y otpremnina u odnosu na plaću u posljednjem mjesecu

Izvor: Koman, Reinhard; Schuh, Ulrich; Weber, Andrea. The Austrian Severance Pay Reform: Toward a Funded Pension Pillar, *Empirica*. 2005., 32, str. 255–274.

Doprinosi se ulažu u privatne fondove. Čim trajanje ugovora o radu pretekne mjesec dana, poslodavac mora uplatiti doprinos tijelu koje upravlja fondom, a takvih je fondova sada deset. Ti su fondovi strogo uređeni i njihovo je ulaganje ograničeno na:

- depozit u banci (najviše dvadesetpet posto po instituciji);

- krediti i pozajmice;
- obveznice;
- dionice (najviše četrdeset posto ukupnog kapitala);
- potvrde o udjelu u fondovima; i
- najviše pedeset posto u stranoj valuti.

Krajem listopada 2012. Godine tih je deset fondova upravljalo kapitalom od oko EUR 5 milijardi, dakle oko 1,6 posto BDP-a.

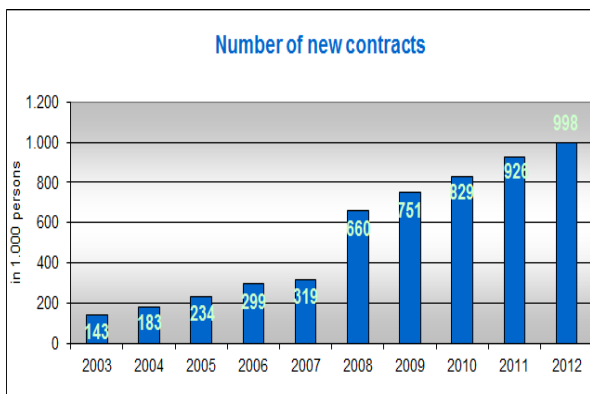
5.3. Pouke novog austrijskog nacionalnog sustava otpremnina nakon reforme nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji 2003. godine

5.3.1. Pokrivenost

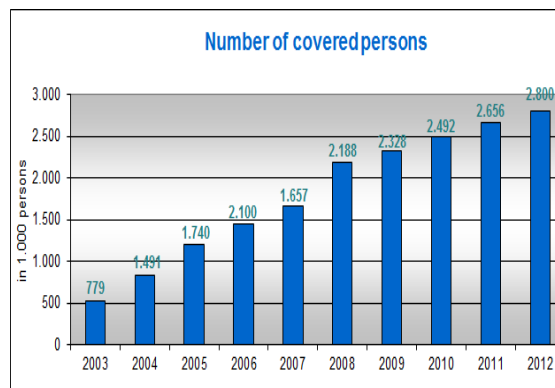
Austrijski model nakon reforme široko je postavljen i sveobuhvatan. Naime, svaki radnik ima mogućnost ostvariti svoje pravo na otpremninu, dok je u prethodnom sustavu otprilike jedna trećina svih radnika tijekom svoje karijere na tržištu rada ostvarila pravo na otpremnine. To je povezano s činjenicom kako austrijsko tržište rada obilježava visok stupanj mobilnosti radne snage. Tako je 2012. godine zaključeno više od milijun i sedamstotina tisuća. novih ugovora o radu. To je jedna polovica ukupnog broja radnika koji ostvaruju dohodak od nesamostalnog rada u 2012. godini, odakle od njih oko tri i pol milijuna. Otprilike isti broj ugovora o radu otkazan je 2012. godine. Prosječno trajanje radnog odnosa koji je otkazan iznosio je petstotinadevedesetosam dana. To implicira da bi "prosječno" trajanje radnog odnosa bilo značajno prekratko, a da bi osiguralo kvalificiranje za pravo na otpremninu prema prethodnom sustavu. Prosječno trajanje radnog odnosa također je vrlo neravnomjerno raspoređeno prema sektorima gospodarstva. U sektoru energetike te bankarstva i osiguranja trajanje zaposlenja prosječno iznosi tisućušeststotina dana. Na drugoj strani spektra, prosječno zaposlenje u poljoprivredi iznosi stotinudvadesetosam dana, dvijestotinetridesetpet dana u turizmu te četiristotinepedeset dana u građevinarstvu. Visoka fluktuacija na tržištu rada i različitosti u trajanju radnog odnosa prema sektorima gospodarstva odgovaraju strukturi austrijskog tržišta rada. Važni sektori austrijskog gospodarstva, naime turizam i građevinarstvo impliciraju i visok stupanj sezonskih fluktuacija, što dovodi do visokih stopa stvaranja i gašenja radnih mjesta.

Provedba novog nacionalnog sustava otpremnina rezultirala je kontinuiranim i dojmljivim povećanjem pokrivenosti. Broj novih ulazaka u sustav povećao se sa stotinučetdesettri tisuće osobe 2003. godine na milijun osoba 2012. godine. U međuvremenu je dvamilijunaosamstotinatisuća osoba pokriveno sustavom. To odgovara oko osamdeset posto ukupnog broj radnika koji ostvaruju dohodak od nesamostalnog rada u Republici Austriji.

Grafikon 3.: Pokrivenost otpremninama u Republici Austriji
Broj novih ugovora



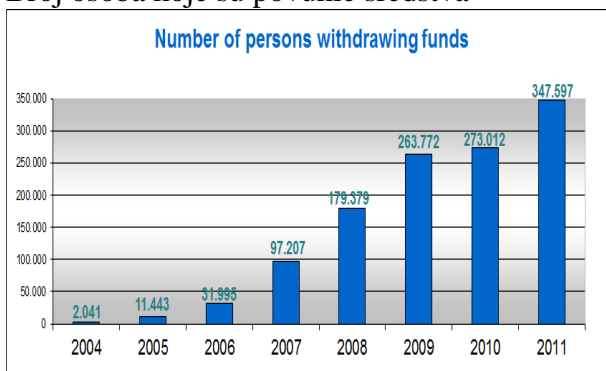
Broj obuhvaćenih osoba



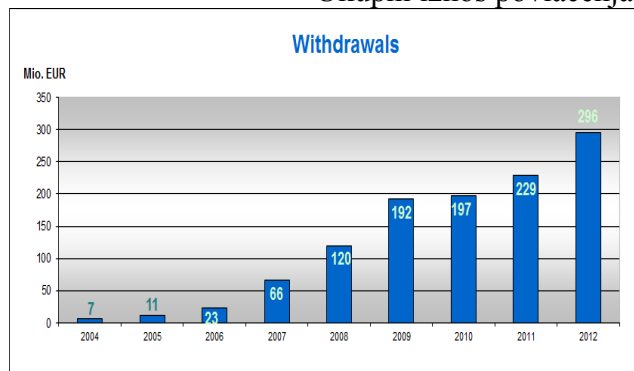
Izvor: Plattform der Betriebliche Vorsorgekassen

U skladu s povećanjem pokrivenosti postojećeg sustava, može se primijetiti da se broj korisnika vrlo brzo povećava. Godine 2004. samo je dvijetisuće osoba povuklo svoja potraživanja iz sustava. Uz sve veću pokrivenosti i veći broj osoba koje zahvaljujući ispunjavanju uvjeta o trajanje radnog odnosa ostvaruju pravo na povlačenje sredstva, značajno se povećao broj osoba koje su stvarno i povukle sredstva. Godine 2009. godine više je od dvijestotinepedesettisuća osoba povuklo sredstva, dok se za 2012. godinu procjenjuje kako je znatno više od četiristotinatisuća osoba povuklo svoja prava iz sustava. Iznos kapitala koji je povučen povećao se sa EUR 7,0 milijuna u 2004. godini na gotovo EUR 300,0 milijuna (oko jednog promila BDP-a) u 2012. godini.

Grafikoni 4. i 5.: Povlačenja sredstava iz nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji
Broj osoba koje su povukle sredstva



Ukupni iznos povlačenja



Izvor: Plattform der betrieblichen Vorsorgekassen

5.3.2. Mobilnost radne snage

Prethodni austrijski nacionalni sustav otpremnina bio je opterećen sumnjama da narušava ponašanje gospodarskih subjekata na tržištu rada.⁸⁵ Skokovito, kaskadno, povećanje prava dovelo

⁸⁵ Vidi i: Organisation for Economic Co-operation and Development. Employment Outlook. Pariz: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

je do toga da su poslodavci imali poticaj otkazivati ugovore o radu radnicima upravo neposredno prije no što bi nastalo ovlaštenje na otpremninu. Iz motrišta radnika, sustav otpremnina smanjio je privlačnost mijenjanja radnih mjesta te je povećao trajanje radnog odnosa kod istog poslodavca.

Teorijska razmatranja daju razloga pretpostaviti kako je reforma austrijskog uređenja prava na otpremninu trebala značajno povećati mobilnost radne snage. Kao posljedica trebalo bi doći do korisnih učinaka na produktivnost radne snage, budući da će se povećati i kvaliteta povezivanja radnika i poslodavaca. Uz to je moguće potaknuti i gospodarski rast, budući da se radnici brže kreću prema inovativnim sektorima gospodarstva. Procjene su da će reforma “povećati godišnji rast ukupne faktorske produktivnosti u sektorima koje obvezuje zakonodavstvo o zaštiti radnog odnosa, i to za oko 0,25 postotna boda, što se može prevesti u prosječnu procijenjenu stopu rasta od barem 0,1 postotna boda na razini čitavog gospodarstva.”⁸⁶ Preduvjet da ti učinci budu ostvareni jest, međutim, da se ostvari pretpostavljeni učinak reforme na mobilnost radne snage u Republici Austriji.

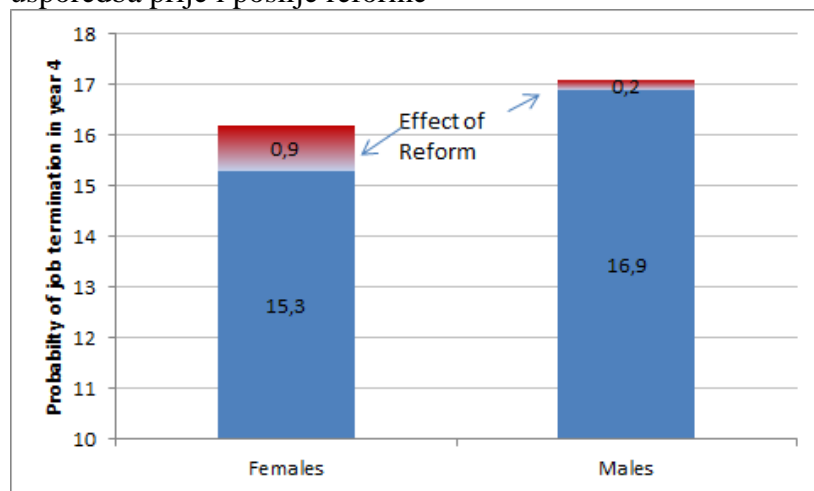
U empirijskoj studiji istraživao se učinak uvođenja reforme sustava otpremnina na mobilnost radne snage u Republici Austriji.⁸⁷ Utvrđen je učinak reforme kroz primjenu razlike u procjenitelju razlika o vjerojatnosti otkaza ugovora o radu za dvije zasebne skupine radnika s radnim odnosom određenog trajanja, i to neposredno prije i nakon uvođenja novog uređenja nacionalnog sustava otpremnina. Analiza ispituje pretpostavljenu hipotezu je li mobilnost radnih mjesta povećana reformom. Iz Grafikona 2. može se zaključiti kako je stari sustav značajno poticao radnike u izbjegavanju otkaza ugovora o radu nakon tri godine staža kod istog poslodavca. Posljedično se očekivalo kako će doći do značajnog povećanja relativne mobilnosti radne snage nakon tri godine staža radnika kod jednog poslodavca za tu skupinu radnika nakon uvođenja reforme.

Analizom je utvrđeno kako je reforma zaista imala značajan pozitivan učinak na mobilnost radne snage. Ona se povećala za 0,9 postotnih bodova (ili 5,8 posto) za žene, i 0,2 postotna boda (ili 1,1 posto) za muškarce. Provjera stabilnosti rezultata – primjerice, kroz ograničenje analize na izravne prijelaze iz radnog odnosa u radni odnos – pokazala je, međutim, kako je učinak reforme na mobilnost radne snage ipak vjerojatno značajno niži no što se to početno očekivalo.

⁸⁶ Prema: Bassanini, Anarea; Nunziata, Luca; Venn, Daniele. Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries. *Economic Policy*, 2009., 58, str. 351-402.

⁸⁷ Vidi: Hofer, Helmut; Schuh, Ulrich; Walch, Dominik. 2012. Effects of the Austrian Severance Pay Reform, u: *Reforming Severance Pay* (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012.

Grafikon 6.: Mobilnost radne snage nakon četiri godine staža radnika kod istog poslodavca, usporedba prije i poslije reforme



Na osi y prikazana je vjerojatnost prekida radnog odnosa u četvrtoj godini, lijevo žene, desno muškarci, crveno je prikazan učinak reforme

Izvor: Hofer, Helmut; Schuh, Ulrich; Walch, Dominik. 2012. Effects of the Austrian Severance Pay Reform, u: Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012.; vlastiti izračuni

Čini se kako ostali čimbenici, kao što su gospodarski uvjeti, imaju znatno veću ulogu u smislu utjecaja na promjene radnog mjesta u Republici Austriji. Rezultati ukazuju da su negativni financijski poticaji prethodnog sustava otpremnina bili - barem za one radne odnose koji su trajali pet ili više godina - premali, a da bi imali istaknutiji učinak na mobilnost radne snage u Republici Austriji. Ovaj je rezultat u skladu s literaturom koja ukazuje na važnost interakcije otpremnina s općim uređenjem zakonske zaštite radnog odnosa.

5.3.3. Akumulacija kapitala i stopa povrata

Izvorni cilj austrijske reforme bio je pridonijeti širenju nedovoljno razvijenog drugog stupa austrijskog mirovinskog sustava. Tako je 2005. godine samo jedanaest posto svih austrijskih radnika imalo potraživanja od kapitalno financiranih mirovinskih sustava na razini poslodavaca, u usporedbi s prosječnom vrijednošću od dvadesetsedam posto u svim državama članicama Europske unije. Ukupne uštede u kapitalno financiranom stupu iznosile su 4,7 posto BDP-a u 2005. godini, u usporedbi s prosječnom vrijednošću od 87,6 posto u svim državama članicama Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development*).⁸⁸ Struktura štednje za mirovinu u Republici Austriji može se objasniti prilično izdašnim mirovinskim sustavom međugeneracijske solidarnosti. Međutim, nedavne mirovinske reforme impliciraju značajno postupno smanjenje u stopama zamjene⁸⁹ u sustavu generacijske

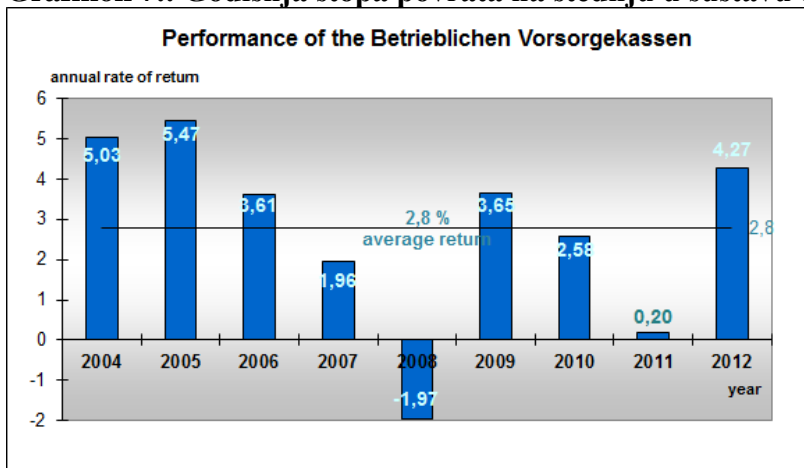
⁸⁸ Vidi: Felderer, Bernhard *et al.* Perspektiven der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich - Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Wien. Wien: Institute for Advanced Studies, 2008.

⁸⁹ Stopa zamjene je udio prosječne plaće u prosječnoj mirovini.

solidarnosti za dvadesetpet posto u nadolazećim desetljećima. U tom pogledu, uštede iz sustava otpremnina mogle bi poslužiti kao opcija da se popune praznine koje su ostavile mirovinske reforme. Zamjenjujući bivšu utvrđenu naknadu, sustav isplate otpremnina, sustavom koji se temelji na namjenskom doprinosu i koji je u potpunosti kapitalno financiran, reforma se može smatrati prvim korakom u tom pravcu. Ključan preduvjet za utvrđivanje instrumenta za povećanje ušteda za mirovine, međutim, nije ispunjen: nakon tridesetšest mjeseci doprinosa u sustav radnici mogu povući svoja sredstva iz sustava. Zakonodavac je dodatno osigurao porezne poticaje koji motiviraju radnike da ostave svoju štednju u fondu za otpremnine. Naknade iz novog sustava otpremnina su izuzete od poreza ako se transformiraju u mirovinske anuitete, a u protivnom se primjenjuje smanjena stopa poreza na dohodak od šest posto od naknade.

Posljedično, odluka radnika da li će povući svoja potraživanja iz sustava ovisi o stopi povrata koju fondovi za otpremnine ostvaruju. Međutim, ti povrati novog sustava u proteklm godinama nisu bili baš obećavajući. Na početku reforme, pretpostavljeno je da će dugoročno stopa povrata biti oko šest posto godišnje. Kao što se može vidjeti iz Grafikona 7., ispostavilo se kako je stopa povrata u novom sustavu daleko niža od ove optimistične procjene. Povrat koji ostvaruju obvezni fondovi, tzv. *Betriebliche Vorsorgekassen* (BVK) stalno se smanjivao, s pet i pola posto u 2005. godini na samo dva posto u 2008. godini. Prosječno je stopa povrata iznosila 2,8 posto u razdoblju od 2004. do 2012. godine.

Grafikon 7.: Godišnja stopa povrata na štednju u sustavu otpremnina



Izvor: Oesterreichische Kontrollbank

Stopa povrata mora se ocijeniti kao vrlo slaba. Ovu hipotezu potvrđuje usporedba rezultata s odgovarajućim razvojem privatno kapitalno financiranog mirovinskog stupa u Republici Austriji. Privatni mirovinski fondovi u Republici Austriji postigli su stopu povrata od 4,2 posto u razdoblju od 2004. do 2012. godine, dakle 1,5 postotnih bodova više u usporedbi s BVK-om. Stoga ne iznenađuje da su povlačenja sredstava iz sustava bila više pravilo no iznimka. U 2006. godini prvi je puta omogućeno da oni koji ulaze u sustav tijekom 2003. godine povuku svoja potraživanja. Kao posljedica toga značajno su se povećala povlačenja. Podaci za 2011. godinu pokazuju kako je devedesetpet posto svih sudionika koji su imali opciju povući svoja potraživanja iz sustava to i učinilo. S obzirom na predvidivi budući pad u stopama zamjene u javnom sustavu međugeneracijske solidarnosti može biti poželjno putem ovog kanala postići višu stopu ušteda za dohodak u starosti.

Iz motrišta BVK-a dva su razloga - koji nisu neovisni jedan o drugome - a za koje se čini kako objašnjavaju loš učinak fondova za otpremnine. Kao prvo, BVK je obvezan jamčiti da vrijednost kapitala odgovara doprinosima. To podrazumijeva plaćanje skupog osiguranja za sredstva, što umanjuje potencijalnu stopu povrata. Drugo, sudionici u sustavu mogu povući svoja potraživanja odmah nakon što se navrši tri godine plaćanja doprinosa u sustav. Stoga BVK mora osigurati dovoljnu likvidnost za isplatu potencijalnih potraživanja. To implicira da je BVK prisiljen imati velike dijelove svojeg portfelja uložene u kratkoročnu imovinu, što također smanjuje potencijalnu stopu povrata. Kako ove dvije obveze smanjuju potencijalnu stopu povrata - a što se može i vidjeti iz trenutačnih rezultata - poticaji za radnike da zaista povuku svoja potraživanja iz sustava povećavaju se, što opet ima negativni učinak na rezultate fondova.

Posljedično, BVK zagovara izmjene zakonskih odredbi kako bi se poboljšali njihovi rezultati. Oni predlažu da se radnicima omogući da odaberu opciju bez zajamčenog kapitala te da se poveća minimalno razdoblje uplaćivanja doprinosa u sustav na pet godina. Druga mogućnost bila bi držati se izvorne namjere i ograničiti povlačenja sve do trenutka odlaska u mirovinu.

5.3.4. Zaključno o novom austrijskom nacionalnom sustavu otpremnina nakon reforme nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji 2003. godine

Deset godina nakon reforme nacionalnog sustava otpremnina i uvođenja novog austrijskog zakonodavstva sustava otpremnina mogu se donijeti sljedeći zaključci:

- novi je sustav proširio pokrivenost na sve radnike i čini se kako je široko prihvaćen među ekonomski aktivnim stanovništvom;
- reforma je smanjila potencijale probleme s likvidnošću, posebice za male poslodavce;
- Pokrivenost se brzo i kontinuirano povećala te je trenutačno već osamdeset posto svih radnika obuhvaćeno novim sustavom;
- utvrđeno je skromno povećanje mobilnosti radne snage, iako se čini kako je taj učinak manje značajan nego što se to u početku očekivalo;
- novi sustav otpremnina u načelu predstavlja obvezujući štedni račun za radnike. Podaci pokazuju kako gotovo svi koji mogu povući sredstva iz sustava to i čine; i
- povlačenja iz sustava potaknuta su vrlo lošim rezultatima obveznih fondova. Zakonske odredbe koje ih prisiljavaju da zajamče vrijednost kapitala te da osobama omoguće povlačenje sredstava nakon tri godine rada imaju značajan negativni učinak na povrat. U tom pogledu se čini da bi bilo razumno promišljati buduće izmjene zakonodavstva.

5.4. Prihvaćanje novog austrijskog nacionalnog sustava otpremnina nakon reforme nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji 2003. godine u državama članica Europske unije

Novi je austrijski nacionalni sustav otpremnina, nakon reforme nacionalnog sustava otpremnina u Republici Austriji 2003. godine, još uvijek razmjerno poseban i predmet više proučavanja no preuzimanja, čak i u državama članicama Europske unije. Najdalje je prihvat ostvaren u Italiji.

Talijanski je sustav otpremnina podosta specifičan, iako bi se, u stvari, moglo reći kako u Italiji i ne postoji model otpremnina u konvencionalnom smislu. Naime, postoje dva sustava. Prvi sustav koji omogućava naknadu osobama kojima je ugovor o radu otkazan bez njihove krivnje, u kojem se razlikuju poslodavci s petnaest ili manje zaposlenih radnika i one sa šesnaest i više. Tu se, ako sud utvrdi neosnovanost otkaza ugovora o radu, radniku isplaćuje naknada (manji poslodavci) odnosno radnik može birati između naknade ili vraćanja na rad (veći poslodavci) Drugi sustav ostvaruje se po završetku rada. Tu poslodavac, za svaku godinu staža, plaća doprinos u iznosu 1/13,5 radnikove bruto godišnje plaće na osobni račun radnika. Sredstva na računu se indeksiraju godišnje za fiksni faktor 1,5 posto uvećan za sedamdesetpet posto vrijednosti indeksa potrošačkih cijena kao pokazatelja inflacije u odnosu na prethodnu godinu. Ako radnik stekne najmanje osam godina staža kod poslodavca, i ako se poslodavac složi, ta se sredstva mogu iskoristiti za pokrivanje zdravstvenih troškova radnika, kupnju stana ili kuće ili kao naknada za određeno razdoblje neplaćenog odmora. U stvari, radnik kreditira poslodavca do prestanka rada, time da prikupljena sredstva može za određene namjene koristiti i ranije.

Promjene javnih politika u proteklom desetljeću bile su usmjerene na jačanje mirovinske komponente čime se smanjila razina otpremnina. Zato je 2004. godine država dala radnicima mogućnost izbora upisa u sustav dopunskog (slično našem trećem stupu) mirovinskog osiguranja, u zamjenu za odustajanje od osobnih računa. Na to se poticalo novozaposlene kao i starije radnike. Jednom kada se osoba odluči za novi sustav, ne može opozvati svoju odluku, time da radnici koji ostaju u starom sustavu mogu u bilo kojem trenutku prijeći u novi. Kako bi se ohrabrio prijelaz na novi sustav i potaknuo razvoj dopunskog mirovinskog osiguranja, od 2004. godine postoje brojna nova rješenja: omogućeno je da se sudjelovanje u dopunskom osiguranju smatra opravdanim izbjegavanjem sustava otpremnina, povoljnim poreznim tretmanom naknada plaćenih bilo u paušalnom iznosu ili u anuitetima, promjenom u načinu plaćanja doprinosa, naknada, plaćanja unaprijed, oslobađanja od plaćanja te određivanja prenosivosti. Do 2007. godine talijanska Vlada odlučila je da će poslodavci s pedeset i više radnika državi morati prebaciti sve buduće doprinose za otpremnine, koja će ih izravno plaćati bez obzira na to koji su sustav radnici izabrali. Dosad su fiskalni i drugi poticaji imali ograničene učinke. Do kraja 2008, samo dvadesetšest posto radnika koji na to imaju pravo prijavili su se za sustav dopunskog mirovinskog. Moguća objašnjenja za nisku stopu zanimanja za prijelaz su u rasponu od privremenih učinaka financijske krize do sistemskih problema, uključujući i prilično nisku razinu vjerodostojnosti dopunskog osiguranja i preferencije radnika u pogledu likvidnosti. Brojni stručnjaci zabrinuti su za likvidnost sustava i širih ekonomskim učinaka na male i srednje poduzetnike koji su izgubili pristup jeftinim oblicima internog financiranja.

6. Usporedba relevantnih ekonomskih kategorija Republike Hrvatske i Republike Austrije te refleksije na hrvatsko tržište rada

S obzirom da se, kao moguće rješenje za nedostatke postojećeg nacionalnog sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj, predlaže usmjeravanje prema austrijskom modelu, korisno je usporediti najvažnije kategorije relevantne za smjer i razmjer učinaka u slučaju primjene istog modela.

Primjena istovjetnog modela u državama koje karakteriziraju znatno različiti relevantni parametri može izazvati bitno drugačije učinke. U okviru Tablice 6. prikazane su relevantne kategorije koje daju osnovne zaključke o stanju tržišta rada u Republici Austriji i Republici Hrvatskoj. Može se uočiti kako su tržišta rada uspoređenih zemalja bitno drugačija. Republiku Austriju karakterizira znatno veća razina razvoja te mobilnost na tržištu rada na razini pune zaposlenosti. S druge strane, Republika Hrvatska ima nepovoljne pokazatelje zaposlenosti i nezaposlenosti u dugom roku. Stoga se može zaključiti kako je dinamika tržišta rada koju uvjetuje ekonomska struktura pojedine zemlje, u ovom slučaju, bitno drugačija te u slučaju Republike Hrvatske, izrazito nepovoljna.

Tablica 6.: Usporedba relevantnih pokazatelja Republike Hrvatske i Republike Austrije

	Realna stopa rasta BDP-a		Stopa zaposlenosti		Stopa nezaposlenosti		Dugotrajna nezaposlenost		Trajanje radnog vijeka	
	HRV	AUS	HRV	AUS	HRV	AUS	HRV	AUS	HRV	AUS
2003.	5,4	0,9	53,4	68,9	14,3	4,8	59,6	29,1	30,5	34,1
2004.	4,1	2,6	54,7	67,8	14,1	5,3	54,1	24,7	30,6	34,2
2005.	4,3	2,4	55	68,6	13	5,2	57,9	25,4	31,4	33,6
2006.	4,9	3,7	55,6	70,2	11,5	4,8	62,1	27,3	31,4	34,6
2007.	5,1	3,7	57,1	71,4	9,8	4,5	60,9	25,3	31,2	35,3
2008.	2,1	1,4	57,8	72,1	8,6	3,9	62,2	23,4	31,4	36
2009.	-6,9	-3,8	56,6	71,6	9,3	4,9	52	24,2	31,5	36,2
2010.	-2,3	2,1	54	71,7	12,1	4,5	58,8	26,7	31,5	36,4
2011.	0	2,7	52,4	72,1	13,8	4,2	63,5	26,6	31,3	36,3
2012.	-2	0,8	50,7	72,5	16,3	4,4	63,7	24,2	31,1	36,6
PROSJEK	1,47	1,65	54,73	70,69	12,28	4,65	59,48	25,69	31,19	35,33

Izvor: Eurostat

S obzirom da je Republika Austrija u promatranom razdoblju imala i veću prosječnu stopu gospodarskog rasta koja se primjenjuje na veću osnovicu, jasno je da je i porezna presija u Republici Austriji izaziva znatno manje opterećenje. Stoga je za analizu sustava otpremnina u kontekstu austrijskog modela važno imati na umu opterećenje troškova radne snage kao jednog od važnih temelja konkurentnosti. Tablica 7. uspoređuje stope doprinosa za socijalno osiguranje država članica *Organisation for Economic Co-operation and Development* i Republike Hrvatske,

Tablica 7.: Stope doprinosa za socijalna osiguranja država članica *Organisation for Economic Co-operation and Development* i Republici Hrvatskoj, izražene kao postotak bruto plaće

Država	Doprinosi za socijalno osiguranje		
	Radnika	Poslodavca	Ukupno
Australija	0,0	5,6	5,6
Republika Austrija	14,0	22,6	36,6
Belgija	10,8	23,2	34,0
Kanada	6,6	10,6	17,2
Čile	7,0	0,0	7,0
Češka	8,2	25,4	33,4
Danska	2,7	0,0	2,7
Estonija	2,1	25,6	27,7
Finska	6,2	18,6	24,8
Francuska	9,5	30,6	40,1
Njemačka	17,3	16,4	33,7
Grčka	12,8	22,2	35,0
Mađarska	14,4	22,2	36,6
Island	0,4	7,2	7,6
Irska	2,9	9,7	12,6
Izrael	7,3	4,4	11,7
Italija	7,2	24,3	31,5
Japan	12,0	12,6	24,6
Koreja	7,4	9,2	16,6
Luksemburg	11,0	11,0	22,0
Meksiko	1,2	10,5	11,7
Nizozemska	13,9	9,7	23,6
Novi Zeland	0,0	0,0	0,0
Norveška	6,9	11,6	18,5
Poljska	15,3	14,4	29,7
Portugal	8,9	19,2	28,1
Slovačka	10,5	21,8	32,3
Slovenija	19,0	13,9	32,9
Španjolska	4,9	23,0	27,9
Švedska	5,3	23,9	29,2
Švicarska	5,9	5,9	11,8
Turska	12,9	14,2	27,1
Velika Britanija	8,5	9,8	18,3
SAD	5,1	8,9	14,0
Ø OECD	8,2	14,36	22,56
Ø EU 15	9,06	17,61	26,67
Ø EU 21	9,78	18,45	28,23
Republika Hrvatska	20,0	15,2	35,2

Izvor: Organisation for Economic Co-operation and Development *Taxing Wages* 2011-2012. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012., str. 16

Može se uočiti kako su radnici u Republici Hrvatskoj opterećeni gotovo najvišom stopom doprinosa za socijalna osiguranja koja postoji u usporedbi sa razvijenim državama. U ukupnom opterećenju doprinosima prednjače Francuska i Republika Austrija. Naime, Republika Hrvatska je po tom pitanju kroz zadnjih dvadesetak godina napredovala i polako smanjivala stope doprinosa za radnike, ali i poslodavce. Tako se od dana 1. svibnja 2012. godine doprinos za zdravstveno osiguranje smanjio s petnaest na trinaest posto. U svakom slučaju, daljnje povećanje tereta doprinosa u Republici Hrvatskoj, u okviru težnje za povećanjem konkurentnosti, djelovalo bi vrlo nepovoljno. U tom smislu predlaže se ukidanje dijela doprinosa za osiguranje od posljedica ozljede na radu, doprinosa za zapošljavanje, te posebnog doprinosa za zapošljavanje osoba s invaliditetom. Međutim, eliminacija navedenih doprinosa samo je prebacivanje troška koje terete bruto plaće na “nevidljive” troškove koje bi snosili poslodavci, radnici te Državni proračun Republike Hrvatske. Stoga bi bilo zanimljivo utvrditi društvene troškove takve zamjene svrhe uplate doprinosa.

Jedan od važnih ciljeva reforme jest i povećanje mobilnosti radne snage što se niti u Republici Austriji nije pokazalo značajnim u okviru analiza učinaka reforme. Tablica 8. pokazuje kako je manjak mobilnosti radne snage u Republici Hrvatskoj ipak uzrokovan specifičnostima ekonomske strukture te nemogućnosti iste da kreira radna mjesta – u strukturi nezaposlenih prema duljini traženja posla dominira dugotrajno nezaposleni.

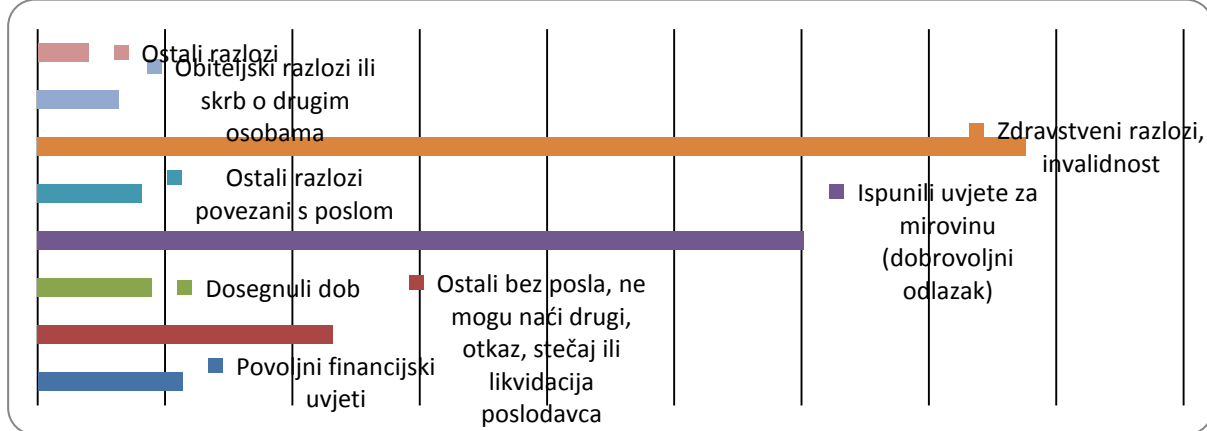
Tablica 8.: Nezaposleni prema duljini traženja posla

u mjesecima	Ukupno (u tisućama)				Ukupno (u postotku)			
	2009.	2010.	2011.	2012.	2009.	2010.	2011.	2012.
Ukupno	160	206	232	272	100	100	100	100
<1	4	6	5		2,5	3,0	2,1	
1-5	35	42	43	51	22,2	20,3	18,5	18,9
6-11	26	38	34	36	16,6	18,3	14,6	13,3
12-23	26	44	55	59	16,1	21,3	23,6	21,8
24>	66	75	95	119	41,2	36,5	40,9	43,7

Izvor: DZS: Anketa o radnoj snazi

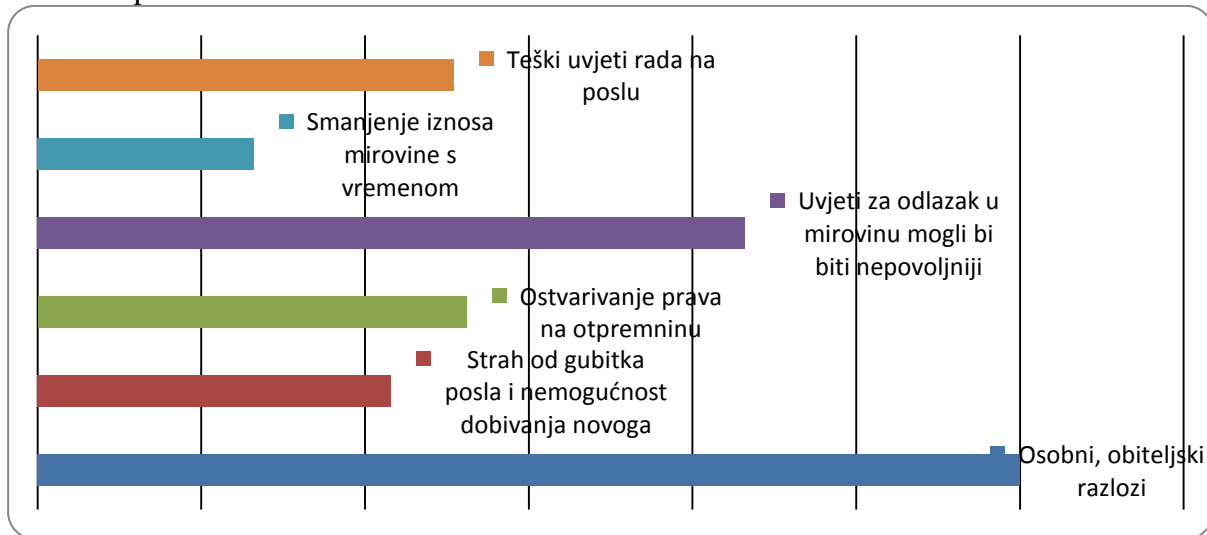
S obzirom na navedeno, postavlja se pitanje u kojoj mjeri sustav otpremnina utječe na mobilnost radne snage u Republici Hrvatskoj. Na temelju Grafikonu 8. i 9. može se zaključiti kako otpremnine ne predstavljaju značajan čimbenik u okviru odlučivanja o odlasku u mirovinu ili promjene radnog mjesta. Stoga možemo ustvrditi da je malo vjerojatno da bi promjene u sustavu isplate otpremnina uzrokovale značajnije učinke na tržištu rada u Republici Hrvatskoj.

Grafikon 8.: Umirovljenici (od pedeset do šezdesetdevet godina života) prema razlozima odlaska u mirovinu



Izvor: DZS: Anketa o radnoj snazi

Grafikon 9.: Radnici (od pedeset do šezdesetdevet godina života) koji bi prihvatili prijevremenu mirovinu prema razlozima



Izvor: DZS: Anketa o radnoj snazi

Treba napomenuti kako Republika Hrvatska ima znatno nižu produktivnost radne snage no Republika Austrija. To znači da po radniku prosječni hrvatski poslodavac ostvaruje manju dodanu vrijednost. Stoga će svako povećanje troška rada relativno više opteretiti poslodavce no u Republici Austriji. Naravno, ovakva pravilnost vrijedi i sektorski u smislu da će u Republici Hrvatskoj biti manje opterećeni sektori koji stvaraju veću dodanu vrijednost, a više oni sektori koji imaju manju produktivnost. Takvo opterećenje je veće i u apsolutnom smislu jer manjak produktivnosti povećava potrebu za većim brojem radnika. S druge strane, njihovo otpuštanje rezultirat će većim teretom isplata po osnovi otpremnina.

7. Simulacija primjene modela

Aktualno uređenje prava na otpremninu, i način kako se iznos otpremnine utvrđuje, temelji se na trajanju staža radnika kod istog poslodavca, prosječnoj mjesečnoj bruto plaći posljednja tri mjeseca te poreznom tretmanu dohotka s ovog osnova. Model kojim se predlaže nadomjestiti to uređenje iznose otpremnina tretira temeljem ukupnosti dužine staža radnika u radnom odnosu u kontinuitetu, onog što se počesto identificira “radnim stažem”, potom doprinosa na bruto plaću, poreznom tretmanu otpremnina, ali i stopi prinosa koja se ostvaruje u okviru upravljanja prikupljenim sredstvima. S obzirom na takvu različitu osnovu uređenja prava na otpremnine i utvrđenja njena iznosa važno je projicirati iznose potraživanja po osnovi prava na otpremnine.

Simulacije koje slijede izvršene su na temelju pretpostavljenog prosječnog iznosa bruto plaće te godina rada, prireza od osamnaest posto, doprinosa na bruto plaću od jedan i pol posto te stope prinosa na kapital od pet posto. Tablica 9. prikazuje iznose otpremnina koji bi se isplatili u sadašnjem sustavu. Kao što je navedeno aktualni nacionalni sustav otpremnina u Republici Hrvatskoj iskazuje se u suprotnosti sa načelom vertikalne pravednosti koje je u nas prisutno kod standardnog oporezivanja dohotka. Naime, dok je porez na dohodak značajno progresivan, sustav isplate otpremnina bilježi minimalnu progresiju.⁹⁰

Tablica 9.: Iznosi potraživanja za otpremnine na temelju prosječne mjesečne bruto plaće i godina rada (aktualni nacionalni sustav otpremnina)

Mjesečni iznos bruto plaće (HRK)	Godine rada						
	1	2	5	10	15	20	30
3.000,00	-	2.000,0	5.000,0	10.000,0	15.000,0	20.000,0	30.000,0
5.000,00	-	3.333,3	8.333,3	16.666,7	25.000,0	30.000,0	30.000,0
10.000,00	-	6.666,7	16.666,7	33.333,3	50.000,0	60.000,0	60.000,0
15.000,00	-	10.000,0	25.000,0	50.000,0	75.000,0	90.000,0	90.000,0
20.000,00	-	13.333,3	33.333,3	66.666,7	100.000,0	120.000,0	120.000,0
30.000,00	-	20.000,0	50.000,0	100.000,0	150.000,0	180.000,0	180.000,0

Izvor: Izračun autora

U Tablici 10. prikazani su iznosi potraživanja za otpremnine u okviru novog modela. Može se uočiti kako su iznosi koje poslodavac plaća značajno manji no u postojećem sustavu. Također se omogućava kontinuitet ostvarivanja prava na otpremnine bez obzira na vrijeme staža radnika kod određenog poslodavca, ali i neovisno o nekom ograničenom ukupno trajanju radnog odnosa radnika kod poslodavca. Na ovaj se način i sezonskim radnicima te ostalim radnicima s ugovorom o radu kraćim od dvije godine osiguravaj pravo na otpremninu.

⁹⁰ Vidi: Urban, Ivica. Što porez na dohodak u Hrvatskoj čini progresivnim? Newsletter Instituta za javne financije, 2006., 23. (dostupno na: www.ijf.hr/newsletter/23.pdf); Urban, Ivica. Raspodjela poreznog opterećenja u Hrvatskoj. Newsletter Instituta za javne financije, 2011., 58. (dostupno na: www.ijf.hr/newsletter/58.pdf).

Treba reći kako u okviru novog modela, u prikazanom primjeru, iznos isplate otpremnina premašuje neoporezivi dohodak tek za radnika s prosječnom mjesečnom plaćom od HRK 20.000,00 te radnim stažem od trideset godina te za radnika s prosječnom mjesečnom plaćom od HRK 30.000,00 od desete godine. Važno je napomenuti, da navedeni primjer predstavlja samo okvir za razmišljanje i analizu. Naime, u praksi, otpremnine po sadašnjem modelu bile bi znatno manje budući da se radnici u privatnom sektoru u manjoj mjeri dugoročno zadržavaju kod istog poslodavca. Drugim riječima, u praksi bi iznos isplaćenih otpremnina bio znatno manji te bi većina radnika ostvarivala pravo na otpremninu na temelju kraćeg razdoblja staža kod istog poslodavca.

Tablica 10.: Iznosi potraživanja za otpremnine na temelju prosječne mjesečne bruto plaće i godina rada (novi model)

Mjesečni iznos bruto plaće (HRK)	Godine rada						
	1	2	5	10	15	20	30
3.000,00	540,0	1.162,4	3.133,0	7.131,7	12.235,0	18.748,4	37.670,8
5.000,00	900,0	1.890,0	5.167,0	11.816,3	20.302,6	31.133,6	62.599,5
10.000,00	1.800,0	3.780,0	10.334,0	23.632,6	40.605,3	62.267,2	125.199,0
15.000,00	2.700,0	5.670,0	15.501,1	35.448,9	60.907,9	93.400,8	187.798,5
20.000,00	3.600,0	7.560,0	20.668,1	47.265,2	81.210,6	124.534,5	216.667,3
30.000,00	5.400,0	11.340,0	31.002,1	66.913,6	106.904,6	152.837,8	269.551,3

Izvor: Izračun autora

Tablica 11. pokazuje razlike u iznosima potraživanja za otpremnine koja proizvodi postojeći i novi model. Može se uočiti kako novi model povećava isplate radnicima tek u slučaju isplate otpremnine na temelju trideset godina staža (u praksi bi, zbog kraćih razdoblja radnog odnosa kod istog poslodavca isplate u novom sustavu ipak bile znatno povoljnije no što se vidi u primjeru – pogotovo u slučajevima česte promjene poslodavca). Također se može zaključiti da ovakav sustav kapitalizacije doprinosi pogoduje radnicima viših prosječnih mjesečnih primanja jer se prinos primjenjuje na veću osnovicu.

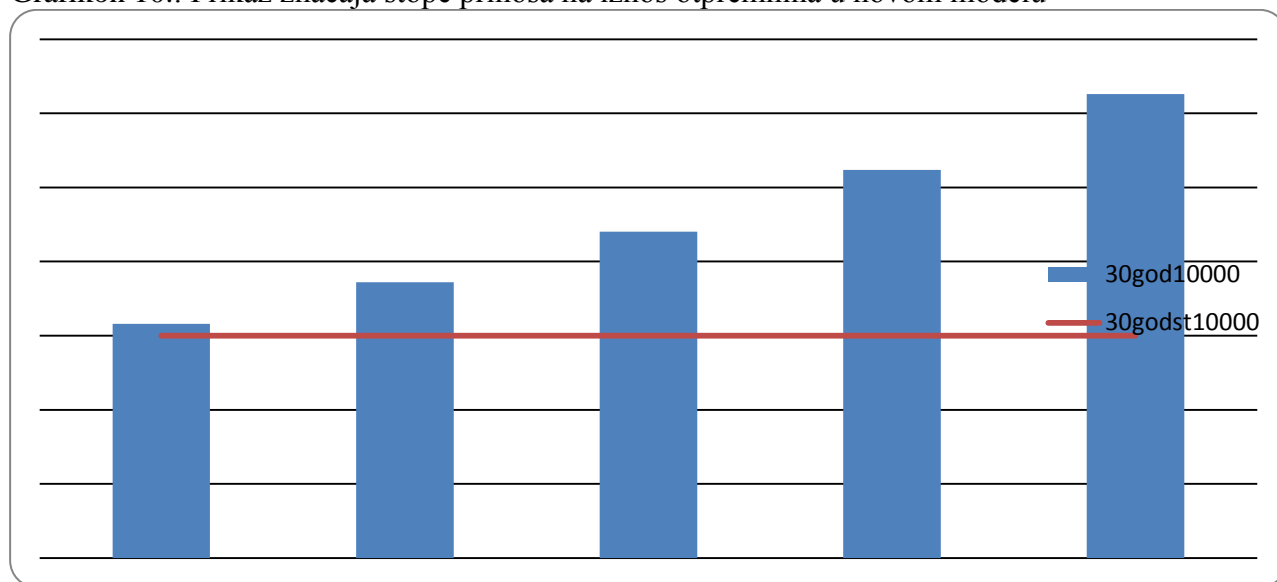
Tablica 11.: Razlika u iznosima potraživanja za otpremnine na temelju prosječne mjesečne bruto plaće i godina rada između aktualnog nacionalnog sustava otpremnina i novog modela

Mjesečni iznos bruto plaće (HRK)	Godine rada						
	1	2	5	10	15	20	30
3.000,00	540,0	-837,7	-1.867,0	-2.868,3	-2.765,0	-1.251,6	7.670,8
5.000,00	900,0	-1.443,3	-3.166,3	-4.850,4	-4.697,4	1.133,6	32.599,5
10.000,00	1.800,0	-2.886,7	-6.332,6	-9.700,7	-9.394,7	2.267,2	65.199,0
15.000,00	2.700,0	-4.330,0	-9.498,9	-14.551,1	-14.092,1	3.400,8	97.798,5
20.000,00	3.600,0	-5.773,3	-12.665,2	-19.401,5	-18.789,4	4.534,5	96.667,3
30.000,00	5.400,0	-8.660,0	-18.997,9	-33.086,4	-43.095,4	-27.162,2	89.551,3

Izvor: Izračun autora

Na kraju, važno je ukazati na važnost odgovarajućih stopa prinosa na prihode od doprinosa za otpremnine. Grafikon 10. uspoređuje iznos potraživanja za otpremnine u postojećem modelu (ravna linija – HRK 100.000,00) na temelju trideset godina staža te prosječne mjesečne bruto plaće od HRK 10.000,00. Na istoj osnovi grafikon prikazuje kretanje prihoda od uplaćenih doprinosa na temelju različitih stopa prinosa – od jedan do pet posto. U ovom primjeru, stopa od četiri posto predstavlja minimalnu stopu koja održava iznos isplaćenih otpremnina na istoj razini. U praksi, stopa prinosa mora biti još i veća zbog negativnog utjecaja na prinos koji nastaje zbog potrebe rezervacija značajnog dijela kapitala za tekuće isplate te dijela naknade koja pripada fondu koji upravlja prihodima od doprinosa za otpremnine.

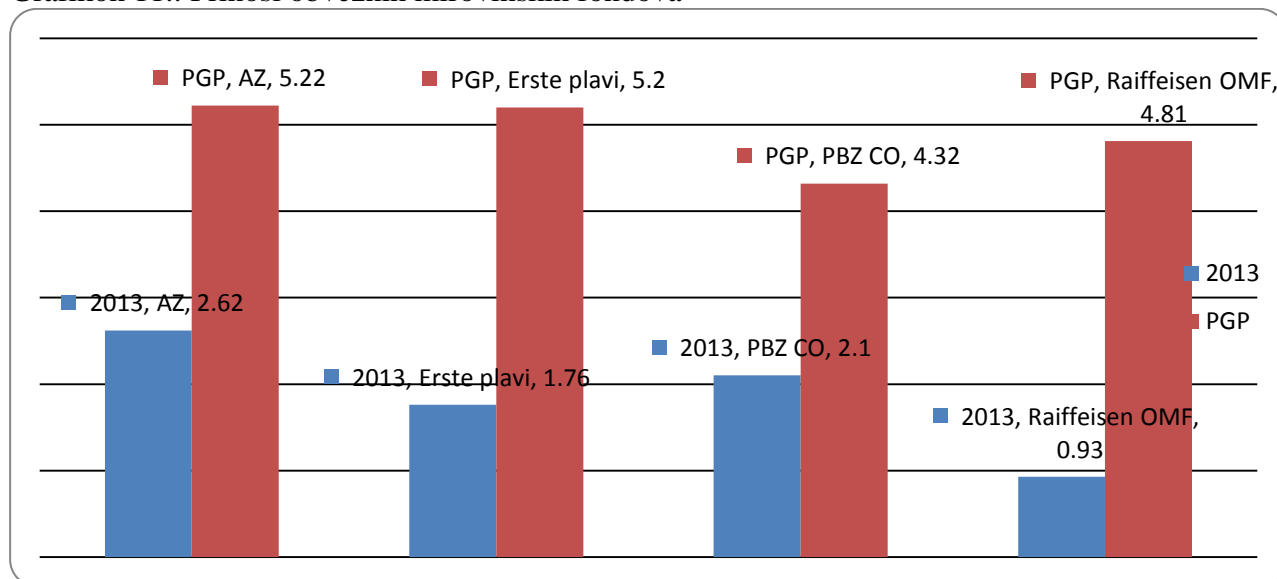
Grafikon 10.: Prikaz značaja stope prinosa na iznos otpremnina u novom modelu



Izvor: Izračun autora

Grafikon 11. prikazuje prosječne godišnje prinose obveznih mirovinskih fondova (u zadnjih pet godina) te tijekom 2013. godine. Mogu se uočiti relativno niske nominalne stope povrata. Stoga, nije realno očekivati značajnije stopa prinosa na kapital od uplaćenih doprinosa u budućnosti.

Grafikon 11.: Prinosi obveznih mirovinskih fondova



Izvor: www.in-fin.info

8. Načelna otvorena pitanja u pogledu reforme i uređenja sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj te pristupi njihovom razrješenju

Analizom odredbi Zakona o radu te prakse u pogledu otpremnina u Republici Hrvatskoj te kontekstualiziranjem toga uređenja u globalno sagledano normiranje nacionalnih sustava otpremnina mogu se identificirati neka ključna otvorena pitanja koja određuju značaj i karakter toga nacionalnog sustava.

Osnovno pitanje koje se u pogledu reforme i uređenja sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj nameće jest identificiranje potrebe pristupanja sustavnoj reformi kojom će se postojeće hrvatsko uređenje stubokom izmijeniti na način da se usmjeri prema elementima reformiranog austrijskog sustava otpremnina, što predstavlja jednu od mogućnosti, “sustavnu” reformu, odnosno reformu sustava. Alternativno, postoji mogućnost, u nekim elementima zakonskog i praktičnog uređenja, razmotriti izmjenu i dopunu postojećeg zakonskog rješenja, što bi predstavljalo “parametarski” pristup, odnosno djelovanje na neke elemente postojećeg uređenja, ne zalazeći u cjelovitost uređenja. Treći pristup bio bi održanje postojećeg stanja u njegovoj cjelovitosti. Iako moguće, potonje rješenje nije realistično te se neće razmatati.

Prvim, sustavnim, pristupom reformi i uređenju sustava otpremnina u Republici Hrvatskoj, dolazi do sveukupne promjene sadašnjeg stanja, uvodi se sasvim nov sustav, što podrazumijeva promišljanje i razmatranje različitih rješenja u pogledu svih elemenata sustava, kako su opisani i u ovoj analizi.

Drugim, parametarskim, pristupom moguće je djelovanjem na različite elemente sustava repozicionirati i preurediti postojeći sustav. Moguće točke djelovanja su:

- kvalifikatorni uvjeti za pravo na otpremninu (trajanje radnog odnosa, način prestanka ugovora o radu i sl.);
- iznosi otpremnine po godini staža radnika kod poslodavca;
- maksimalni iznos otpremnine radnika;
- mogućnost različitog, povoljnijeg, uređenja prava na otpremninu u drugim izvorima radnog prava (kolektivni ugovor, pravilnik o radu, ugovor o radu i sl.); i
- porezni status prava na otpremninu, osobito kada se radi o povoljnijem uređenju prava na otpremninu u drugim izvorima radnog prava.

Kako u izboru između prvog i drugog pristupa, tako i kod promišljanja elemenata sustava unutar izabrane mogućnosti, sposobnost valjanog educiranog zaključivanja i izbora između mogućih odluka, prije svega, pristup sveobuhvatnim pokazateljima, ekonomskim i drugim, postojećeg sustava, a potom temeljitu analizu ishoda osnovanu na tim pokazateljima. Ne manje bitno jest obrazložiti smjerane ishode te razmotriti postoje li jednostavniji načini njihovog ostvarenja, i bez nekih sustavnih promjena. U svemu ovome valja voditi računa o tome kako su, zbog funkcija otpremnine, odluke o pristupu u pogledu nacionalnog sustava otpremnine i njihovi ishodi izravno povezani s odlukama u pogledu politike tržišta rada, porezne politike, gospodarske politike i socijalne politike, uopće te, prigodom ovog odlučivanja, valja svako promišljanje analizirati i s obzirom na ove politike.

Ne manje važno jest i prihvaćanje kako pri razmatranju svih otvorenih pitanja valja voditi računa o tome kako se radi o sustavu, odnosno pitanjima od posebnog interesa za sindikate i poslodavce u svezi, te da zakonske promjene teško mogu biti prihvatljive bez visokog stupnja njihove suglasnosti, kako u pogledu odabranog pristupa, tako i konkretnih rješenja izabranog pristupa. Pored toga, s obzirom da je postojeći nacionalni sustav otpremnina odraz ne samo zakonskog uređenja, već i povoljnijeg rješenja kroz, prije svega, kolektivne ugovore i pravilnike o radu te da postoji praksa u primjeni tih uređenja, sve značajne promjene podrazumijevaju i promjene pristupa u praksi kolektivnog pregovaranja te jednostranog samouređenja poslodavaca pravilnicima o radu. Sve navedeno, stoga, ukazuje na nužnu temeljitost i analitičnost u promjeni postojećeg stanja te potrebu visoke razine uspostave konsenzusa u tom postupku.

9. Zaključno o prednostima i nedostacima uvođenja novog modela nacionalnog sustava otpremnina

Gotovo sve države, zakonski i praktično, vrednuju zaštitu radnika u slučaju prestanka ugovora o radu te, s tim ciljem, uspostavljaju sustav prava i obveza, radnika i poslodavaca. Jedan od sustava koji se, zakonski ili kroz praksu, gradi u toj ulozi jest i onaj nacionalnog sustava otpremnina koji počiva na pravu na otpremninu posljedičnu prestanku ugovora o radu. Različiti su mehanizmi djelovanja toga sustava, od obveznog doprinošenja za isplate otpremnina do obvezivanja poslodavca na jednokratnu isplatu otpremnine, u slučaju otkazivanja ugovora o radu. I samo utemeljenje sustava može biti različito, može biti normativno, zakonski uređeno, ili liberalizirano na način da se njegova obilježja prepuštaju kolektivnim ugovorima. Ono što jest jedinstveno jest da svaki nacionalni sustav otpremnina ima važne uloge te i važne ishode, kako gledano sa gledišta pojedinca – radnika ili poslodavca, a tako i društva ili gospodarstva. Slijedom te važnosti i vrijednosti taj sustav i jest i gotovo sveprisutan, sve kada se njegove uloge i ishodi na različit način

ostvaruju, što potvrđuju značajne razlike između, primjerice, država članica Europske unije: razlike u pogledu osoba i obuhvata osoba koje ostvaruju pravo na otpremninu, u uvjetima za ostvarivanje prava na otpremninu, u iznosu otpremnine i njenom poreznom statusu.

Ono što je neobično jest da su pravo na otpremninu, otpremnine i nacionalni sustavi otpremnina bili podosta zanemareni kao predmet znanstvenih ili stručnih rasprava i istraživanja. No, u suvremenom okruženju koje veliku pozornost pridaje efikasnosti na tržištu rada činjenica postojanja sveze prava na otpremninu i rigidnosti odnosno fleksibilnosti na tržištu rada, njen utjecaj za zaposlenost i zapošljivost koji je iskaziv i kroz EPL indeks, otvara se i ova tema. Tu specifičnosti pojedinih nacionalnih sustava, određeni elementi tih sustava, potom korelacija ekonomskih i demografskih pokazatelja, značajki tržišta rada, stanja zaposlenosti te aktivnosti radno sposobnog stanovništva, institucionalnih i regulatornih značajki sustava socijalne sigurnosti i poreznog sustava, stupanj evazije zakonskih i poreznih obveza, postaju okvir promišljanja.

Potreba za racionalizacijom, fleksibilizacijom, na tržištu rada pa i u uređenju radnim zakonodavstvom, i u Republici Hrvatskoj otvara prostor promišljanju o pravu na otpremnine i nacionalnom sustavu kojim se ono ostvaruje. Jedno takvo promišljanje, stoga, jest ponuđeno i ovom analizom. Ona se u najvećem dijelu zasniva na usporedbi obilježja hrvatskog i austrijskog sustava otpremnina, u manjem dijelu i nekih drugih rješenja, kroz koji se rakurs analizira mogućnost, prije svega, implementiranja novog modela sustava otpremnina koji bi počivao na obilježjima reformiranog austrijskog nacionalnog sustava otpremnina. Određeni je prostor posvećen analitičkim osvrtom na postojeće uređenje i mogućnost da se i u okviru takvog uređenja ishodi mijenjaju.

Sama analiza, kao temelj metodičkog promišljanja, sadržava određena ograničenja. Ona se prije svega očituju u manjku podataka. No, i na temelju prilično ograničenog uvida u podatke te analizu relevantnih pokazatelja tržišta rada u Republici Hrvatskoj moguće je utvrditi i zaključivati o pozitivnim i negativnim aspektima postojećeg sustava. U Tablici 12. sažeto su iznesene prednosti i nedostaci postojećeg modela sustava isplate otpremnina.

Ovdje se odmah može reći kako novi model nacionalnog sustava otpremnina koji bi bio građen oko elemenata koji su i u Republici Austriji poslužili u svrhu reformiranja sustava nije slučajno odabran. Sličnost postojećeg stanja u Republici Hrvatskoj sa onim što je u Republici Austriji postojalo prije reforme, a onda i bliskost zaključaka o nedostacima toga uređenja u oba slučaja, opravdava referiranje na austrijski reformski model i kao novi model za Republiku Hrvatsku. Stoga je lako objašnjivo ono što bi se, inače, moglo interpretirati kao zanimljiva koincidencija: reforma usmjerena prema obilježjima austrijskog sustava otpremnina na relativno jednostavan način zaobilazi nedostatke i probleme koji karakteriziraju postojeći sustav u Republici Hrvatskoj. To je, također, razvidno iz Tablice 12. Tako je jedan od najvažnijih rezultata reforme u Republici Austriji osiguranje isplate otpremnine najvećem dijelu radnika u privatnom sektoru. Takav učinak još bi važniji bio u Republici Hrvatskoj. Međutim, s obzirom da ne postoje relevantni podaci koji bi omogućili procjenu šireg spektra učinaka reforme, kao prvi korak u pravcu unaprjeđenja sustava svakako bi trebalo osigurati kompletnu bazu podataka na temelju koje bi se mogla izvršiti relevantna analiza te projekcije.

Tablica 12.: Sažeti prikaz prednosti i nedostataka aktualnog nacionalnog sustava otpremnina i novog modela

	Aktualni nacionalni sustav otpremnina	Novi model
Pozitivni aspekti	<ul style="list-style-type: none"> • visoka razina otpremnina • pogodan za uspješna poduzeća s većom produktivnosti radnika • osigurava isplate dijela otpremnina radnicima poslodavaca u stečaju 	<ul style="list-style-type: none"> • osiguranje prava na otpremnine za sve radnike • smanjenje tereta otkazivanja ugovora o radu radnika za poslodavce koji plaćaju otpremnine • pretpostavlja stvaranja središnje baze podataka • daje impuls tržištu kapitala • relaksira Državni proračun Republike Hrvatske
Negativni aspekti	<ul style="list-style-type: none"> • temelji se na institucionalnom i regulatornom okviru koji nije primjeren (rigidan je, ne jamči isplatu otpremnina svim radnicima i u utvrđenom iznosu, omogućava manipulacije) • poremećaj tržišta rada • neprimjeren porezni tretman • ne osigurava prava na otpremnine radnicima, posebice u privatnom sektoru • djeluje prociklički na poslodavce te ih ugrožava u vrijeme ekonomsko-financijske krize, onemogućava otkazivanje ugovor o radu u slučaju financijskih problema • posebno ugrožava radno-intenzivne sektore • teret prebačen s dijela poslodavaca na Državni proračun Republike Hrvatske i radnike 	<ul style="list-style-type: none"> • porezni klin (vjerojatan negativan utjecaj na konkurentnost) • nema utjecaja na mobilnost radne snage • smanjuje iznose isplaćenih otpremnina radnicima • ovisnost o makroekonomskim pokazateljima te upravljanju nadležnog fonda • uzima poslodavcima značajan obrtni kapital
Rizici	<ul style="list-style-type: none"> • ekonomsko-financijska kretanja 	<ul style="list-style-type: none"> • stopa prinosa • porezni tretman

Slijedom prethodno izvršene analize sustava u Republici Hrvatskoj te mogućnosti unaprjeđenja sustava po uzoru na austrijski model, pa i tablično prikazanih prednosti i nedostataka aktualnog nacionalnog sustava otpremnina i novog modela, moguće je izvući više zaključaka, kako slijedi.

ZAKLJUČAK 1.: Postojeći sustav obilježavaju brojni problemi te ga je potrebno unaprijediti.

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

ZAKLJUČAK 2.: Pretpostavka bilo kakvog djelovanja jest detaljna analiza postojećeg sustava otpremnina.

Bez analitičke podloge nemoguće je utvrditi stvarno stanje postojećeg sustava, probleme i kritične točke, kao i njihovo stvarno značenje kojom oni onemogućavaju ciljane ishode. U tom je smislu *conditio sine qua non* detaljna analiza postojećeg stanja na razini pojedinih poslodavaca, po pojedinim sektorima i na razini cijelog gospodarstva. Ovo tim više što prednosti i nedostaci ne ovise samo o teorijskim obilježjima modela koji se uspoređuju, niti samo o zakonskom uređenju, već i o primjeni u praksi, a taj je disparitet između normativnog i praktičnog sam po sebi problematičan za pravnu državu u Republici Hrvatskoj.

S potrebom analize postojećeg sustava javlja se značajan praktičan problem. Nju, sada, u velikoj mjeri otežava nepostojanje centralizirane i sveobuhvatne baze podataka o potraživanjima te isplatama na temelju prava na otpremnine. Stoga je, kao prvi korak u pravcu poboljšanja i omogućavanja analize postojećeg sustava, potrebno oformiti takvu bazu.

ZAKLJUČAK 3.: Treba definirati ciljeve reforme.

Usmjerenje svake reforme ovisi o tome što se njome želi postići. Stoga, a nakon izrade analitičke podloge, sljedeća pretpostavka normativnog djelovanja jest definiranje ciljeva koji se reformom žele postići. Bez toga svako se djelovanje svodi na puko “preuzimanje” modela i “prepisivanje” zakonskih rješenja, bez ozbiljnije procjene što, kako i u kojem vremenskom roku može dati i kakve rezultate. U pogledu otpremnina, a s obzirom na to da je na samom početku ove analize navedeno kako otpremnine mogu imati različite funkcije te da se kroz vrijeme moguće pratiti dinamizam i kretanje tih funkcija, definicija ciljeva reforme još je važnija.

ZAKLJUČAK 4.: Reforma po uzoru na austrijski sustav otpremnina podrazumijeva značajnije promjene.

Radi provedbe reforme po uzoru na austrijski sustav važno je ne samo definirati odgovarajuće ciljeve reforme već je nužno uopće utvrditi na koji se način primjena austrijskog modela može provesti u okvirima hrvatskog institucionalnog i regulatornog ustroja, odnosno je potrebno provesti prilagodbu modela okvirima toga ustroja.

Također, kako se, a kada se radi o reformi po uzoru na austrijski model, otpremnini pridaje širi socijalni značaj i ona prestaje biti samo posljedica prestanka ugovora o radu, to valja povesti

računa o položaju i ulozi novog prava na otpremninu u širem kontekstu sustava socijalne sigurnosti u Republici Hrvatskoj.

ZAKLJUČAK 5.: Ishod reforme nije nužno primjena austrijskog modela – moguće je i drugačije djelovati na nacionalni sustav otpremnina.

Osim reforme po uzoru na austrijski model mogući su i drugačiji scenariji odnosno drugačiji ciljevi reforme, više ili manje obuhvatni, kao što je moguće djelovanje usmjeriti i izvan okvira radnog zakonodavstva. Tako, primjerice, mogu biti preispitani svi parametri postojećeg nacionalnog sustava otpremnina – kvalifikatorni uvjeti, iznosi i sl. – a i bez obzira na reforme u okviru Zakona o radu smatramo potrebnim, istražiti modalitete promjene poreznog tretmana otpremnina u smjeru usklađivanja sa obilježjima poreznog sustava (progresivnosti) te poticanja štednje. Već se i samo ovim potonjim djelovanjem može bitnije djelovati na nacionalni sustav otpremnina.

ZAKLJUČAK 6.: Valja testirati održivost i implikacije svakog predloženog djelovanja.

Kada se odrede parametri djelovanja dodatno valja istražiti u kojoj će mjeri to djelovanje moguće opteretiti pojedine poslodavce, kako će sektorski biti alocirana opterećenja i kakvi će učinci biti na cijelo gospodarstvo te koja će biti razina prava radnika obzirom je to značajan element u procjeni održivosti svakog prijedloga.

ZAKLJUČAK 7.: Za uvođenje novog nacionalnog sustava otpremnina valjalo bi u najvećoj mjeri ostvariti konsenzus socijalnih aktera i dionika.

S obzirom na sadržaj djelovanja, uvođenje novog nacionalnog sustava otpremnina valjalo bi prethodno osnažiti postizanjem konsenzusa svih aktera i dionika – Vlade Republike Hrvatske, sindikalne i poslodavačke strane tripartitnih socijalnih odnosa – kako bi se zadovoljili interesi gospodarske održivosti i zaštite radnika. Ukoliko se ne bi mogao postići potpuni konsenzus bilo bi dobro u najvećoj mjeri usuglasiti sve strane oko predloženog rješenja.

Slijedom svih ovdje postavljenih zaključaka nedvojbeno je potreba djelovanja na području uređenja prava na otpremnine. No, na pitanje da li je u tom djelovanju ključno usmjerenje prema postulatima i ishodima austrijskog sustava otpremnina odgovore treba dati na stručan i interesno odmjeren način, uvažavajući sve argumente.

Kao argumente u korist toga rješenja moguće je navesti potrebu izjednačavanja uvjeta, prava i obveza, svih radnika, kao odgovor na polarizacije koje postoje u hrvatskom društvu društva i na hrvatskom tržištu rada. Jedna takva polarizacija jest na zaposlene radnike koji rade temeljem ugovora o radu na neodređeno vrijeme u punom radnom vremenu i na ostale: nezaposlene, zaposlene radnike temeljem ugovora o radu na određeno vrijeme, u nepunom radnom vremenu, na sezonskim poslovima i sl. Druga je polarizacija s obzirom na poslodavce na: uspješne poslodavce koji isplaćuju izdašne otpremnine i manje uspješne poslodavce koji se suočavaju sa stečajem i likvidacijom, čiji radnici ne samo da ne primaju otpremnine, već im se počesto ne isplate niti sve dugovane plaće. To bi moglo popraviti socijalnu sliku, što osobito u svjetlu najavljenе fleksibilizacije može popraviti elemente sigurnosti i pravednosti na tržištu rada.

Ujedno, valja na umu imati i određene nedostatke takvog puta. Na ovaj bi se način dodatno povećali troškovi rada, ali istovremeno i razlika između poslodavčevog troška i radnikove neto plaće (porezni klin). Istom bi činjenica da troškove prestanaka ugovora o radu ne snose poslodavci mogla dovesti do toga da takav sustav otpremnina izgubi ulogu zaprečivanja otkazivanja ugovora o radu. Dodatno je pitanje i prelaznog razdoblja u kojem bi valjalo doprinosima alimentirati fond otpremnina, ali bi trebalo jamčiti i isplatu dosegnutih razina otpremnina, jer bez toga teško da bi sustav bio prihvatljiv za sindikate.

Pitanje uporabe fonda otpremnina također se nameće kao važno pitanje. Koliko bi i kako poslodavci uplaćivali u fond otpremnina u uvjetima nelikvidnosti, pitanje je koje bi se moglo riješiti, no ishodi poslovanja fonda u uvjetima gospodarske krize, ulaganja i prinosi na ulaganja, na to pitanje ne postoji sasvim jasan i izvjestan odgovor ili procjena.

Sve navedeno ukazuje na potrebu odmjerenog i promišljenog pristupa u kojem bi se, prema ovdje predloženom hodogramu zaključaka, trebalo analizirati postojeće stanje i njegove elemente, proučiti sva raspoloživa iskustva i modele te izbjeći bilo kakvo žurno odlučivanje o drastičnim promjenama postojećeg stanja.

10. Literatura

Abfertigungen im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik - Eine interdisziplinäre Analyse (ur. Genser, Bernd). Beč: Manz, 1987.

Babić, Vera *et al.* Veliki komentar novog Zakona o radu. Zagreb: Vaša knjiga, 2010.

Bassanini, Anarea; Nunziata, Luca; Venn, Daniele. Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries. *Economic Policy*, 2009., 58.

Bejaković, Predrag. Poteškoće oko mogućeg osnivanja posebnog fonda za otpremnine. *Radno pravo – Stručni časopis*, 10, 2013., 5.

Boeri, Tito; Garibaldi, Pietro. Beyond Euroclerosis. *Economic Policy*, 24, 2009., 7.

Božina, Anja *et al.* Radni odnosi - Primjena Zakona o radu: RRiF plus d.o.o., 2010.

Bulaš, Ivo. Dokup mirovine – vrsta otpremnine. *Radno pravo – Stručni časopis*, 8, 2013., 4.

Davis, Steven J.; Haltiwanger, John. Sectoral Job Creation and Destruction Responses to Oil Price Changes (NBER Working Papers 7095). Cambridge: National Bureau of Economic Research Inc., 1999.

Crnić, Ivica. Otkaz ugovora o radu. Zagreb: Organizator, 2013.

European Industrial Relations Observatory. Reform of Severance Pay under Discussion. Dublin: European Industrial Relations Observatory, 2001. (dostupno na: www.eiro.eurofound.ie/2001/06/inbrief/at0106220n.html).

Felderer, Bernhard *et al.* Perspektiven der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich - Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Wien. Wien: Institute for Advanced Studies, 2008.

Glossary of Labour Law And Industrial Relations (With Special Reference to the European Union). Geneva: International Labour Office, 2005.

Holzmann, Robert *et al.* Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms. Hirschegg; Marseille; Pretoria; Washington: The World Bank; IZA, 2011.

Katrougalos, George S. The Implementation of Social Rights in Europe. Columbia Journal of European Law, 1996., 2, Mishra, Ramesh. The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change. Brighton: Wheatsheaf Books, 1984.

Klec, Gerald. Flexicurity and the Reform of the Austrian Severance-pay System. Brussels: ETUI-REHS, 2007.

Kristen, Sabine; Pinggera, Winfried; Schön, Rosemarie. Abfertigung Neu: Überblick über die Neuregelungen durch das Betriebliche Mitarbeitervorsorgegesetz. Recht der Wirtschaft 2002., 7.

Krištof, Marko. Potiču li neoporezive otpremnine prerano umirovljenje? Banka, 2011. (dostupno na: www.banka.hr/UserDocsImages/.../AMS_Kristof_2011-03_17.ppt).

Minimalna plaća za razdoblje od dana 1. lipnja 2012. godine do dana 31. svibnja 2013. godine u Republici Hrvatskoj prema objavi Državnog zavoda za statistiku (Narodne novine 60/12).

Mišljenje Ministarstva rada i socijalne skrbi, Klasa: 110-01/97-01/61, Urbroj: 524-02-97-2 od dana 14. ožujka 1997.

Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Rev-1368/01 od dana 23. listopada 2001. godine.

Organisation for Economic Co-operation and Development. Employment Outlook. Pariz: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

Ploug, Niels; Kvist, Jon. Social Security in Europe: Development or Dismantlement? The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1996.

Pravilnik o porezu na dohodak (Narodne novine 95/05, 96/06, 68/07, 146/08, 2/09, 9/09 - ispravak, 146/09, 123/10, 137/11, 61/12 i 79/13).

Pravilnik o sadržaju obračuna plaće, naknade plaće ili otpremnine (Narodne novine 81/10).

Pravni leksikon. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.

Puljiz, Vlado *et al.* Socijalna politika. Zagreb: Pravni fakultet, 2005.

Radni odnosi u Republici Hrvatskoj (ur. Potočnjak, Željko). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu; Organizator, 2007.

Ravnić, Anton. Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog. Zagreb: Pravni fakultet, 2004.

Ravnić, Anton. Socijalna država i država blagostanja, u: Hrvatska kao socijalna država: Zadanosti i usmjerenja (ur. Bahtijari, Hašim). Zagreb: Centar za industrijsku demokraciju SSSH, 1997.

Reforming Severance Pay (ur. Holzmann, Robert; Vodopivec, Milan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2012.

Stečajni zakon (Narodne novine 44/96, 29/99, 129/00, 123/03, 82/06, 116/10, 25/12 i 133/12).

Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (Narodne novine 141/12).

Urban, Ivica. Što porez na dohodak u Hrvatskoj čini progresivnim? Newsletter Instituta za javne financije, 2006., 23. (dostupno na: www.ijf.hr/newsletter/23.pdf).

Urban, Ivica. Raspodjela poreznog opterećenja u Hrvatskoj. Newsletter Instituta za javne financije, 2011., 58. (dostupno na: www.ijf.hr/newsletter/58.pdf).

Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje (Narodne novine 82/12 i 88/12 – ispravak).

Zakon o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca (Narodne novine 86/08 i 80/13).

Zakon o porezu na dohodak (Narodne novine 177/04, 73/08, 80/10, 114/11, 22/12 i 144/12).

Zakon o radu (Narodne novine 149/09, 61/11, 82/12 - Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, 88/12 - Ispravak Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje i 73/13).

Zakon o radu (Narodne novine 38/95, 65/95 – ispravak, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03 i 68/05).

Zuber, Marija. Otpremnine – pravo radnika i porezno određenje. Zagreb: Računovodstvo i financije, 2012.

Zuber, Marija: Kakva je veza između uplaćenog doprinosa i mirovine? Banka, 2011. (dostupno na: www.bank.hr).