

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.

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.

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.