

Sustavi otpremnina u odabranim zemljama

UDK: 331.5 : 369.314
doi: 10.3935/rsp.v20i3.1159

UVOD

Razmjerno izdašne otpremnine često se (ne)opravdano optužuje kako otežavaju novozapošljavanje jer poslodavci moraju računati na naknade koje svojim zaposlenicima tada trebaju isplatiti, pa stoga radije ne zapošljavaju, zapošljavaju na određeno vrijeme ili na crno. Time se otežava (ili čak i onemogućava) veće zapošljavanje nezaposlenih osoba, posebno ranjivih skupina na tržištu rada, kao što su: osobe s invaliditetom, žene i mladi bez radnog iskustva. **U Hrvatskoj su započele rasprave oko osnivanja posebnoga fonda za otpremnine u kojem bi radnici dobili poseban račun na koji bi poslodavci mjesečno uplaćivali određeni iznos, a novac bi mogli podignuti u slučaju otkaza.** Na taj bi se način vjerojatno izgubila postojeća definicija otpremnine prema kojoj ona predstavlja novčanu pomoć radniku tijekom razdoblja nezaposlenosti i obeštećenje za ukupni radni staž ostvaren kod određenog poslodavca. Takvo razmišljanje u najvećoj mjeri prati austrijski model u kojem poslodavac u ime zaposlenika uplaćuje doprinos za otpremninu u iznosu od 1,53% bruto plaće zaposlenika i poseban mirovinski fond. Stoga se u ovom prilogu, nakon osvrta na povijest nastanka i razloge uvođenja otpremnina, izlažu sustavi otpremnina u odabranim zemljama te se izvlače zaključci i pouke za Hrvatsku.

POVIJEST NASTANKA I RAZLOZI UVOĐENJA SUSTAVA OTPREMNINA

Otpremnina je općenito jednokratna novčana naknada radniku kojem prestaje

radni odnos **bez njegove krivnje**, a trebala bi mu pomoći u razdoblju do novog zaposlenja. Otpremnina je zakonska obveza na koju radnik ostvaruje pravo nakon dvije godine neprekinutog rada. U slučaju otkaza bez krivnje radnika poslodavac ne može izbjeći isplatu otpremnine.

Iz literature proizlazi da su tri glavne povijesne odrednice sustava otpremnina širom svijeta: (i) šire prihvaćanje zakona o radu, (ii) početak industrijskog restrukturiranja i visoke razine nezaposlenosti u međuratnom razdoblju i (iii) širenje socijalne države nakon Drugoga svjetskog rata. Te su se odrednice s vremenom počele preklapati s dva najvažnija razloga zašto se tvrtke dobrovoljno odlučuju platiti otpremnine. Prvi razlog omogućavanja jednokratnih isplata tijekom industrijskog restrukturiranja je želja za brzim djelovanjem te nastojanje da se izbjegnu političke napetosti, kao i dugotrajni i skupi sudski postupci i izvan-sudske nagodbe. Drugi je razlog vezan uz činjenicu što se u uvjetima gospodarstva temeljenog na znanju nastoji uravnotežiti interese tvrtki i njihovih zaposlenika kako bi se postigla što veća konkurentnost i produktivnost. Naravno, ti povijesni događaji ne mogu imati istu važnost i značenje za zemlje u razvoju koje su gotovo uvijek kopirale zakonska rješenja svojih kolonijalnih sila.

Primarni izvor nastanka sustava otpremnine bilo je usvajanje zakona o radu u industrijski razvijenim zapadnim zemljama tijekom 19. stoljeća. Rođenje suvremenih radnih standarda može se pratiti unazad sve do 1802. godine, kada je britanski premijer Robert Peel (inače i tvorac prvog poreza

na dohodak) uveo engleski zakon o tvornicama. To je simboličan čin kojim je ograničeno radno vrijeme naučnika. Do 1875. Velika Britanija i SAD ostvarile su potpunu zakonsku jednakost poslodavaca i radnika u odlučivanju industrijskim odnosima. Svaka je strana bila posve slobodna prihvatiti ili odbiti ponudu, raskinuti ugovore, a očekivalo se kako će platiti naknadu štete koja je time nastala.

Nastavljajući se na ograničena zakonska rješenja iz 19. stoljeća, parlamenti u razvijenim zemljama nastojali su tijekom 20. stoljeća regulirati pitanja ugovora i osigurati zaštitu radnika u slučaju otkaza. To je ostvareno kroz izmjene i dopune trgovačkih i drugih zakona, kao i kroz zakonsko određivanje industrijskih odnosa, odnosno kroz izmjene i dopune zakona o zapošljavanju i/ili zakona o radu, a ponekad čak i posebnim propisima. U to doba pravo na otpremninu ostvarivao je zaposlenik čiji poslodavac nije poštovao otkazni rok. Kako je otkazni rok bio kratak, zakonski utvrđeni iznosi otpremnina bili su mali.

Drugi važan čimbenik za nastanak i očuvanje sustava otpremnine bile su tehnološke promjene krajem 1800-ih i masovna nezaposlenost koja se javila uslijed Velike krize 1930-ih godina. Iako je potpuno razvijeni oblik tih naknada gotovo u cijelosti nastao nakon Drugoga svjetskog rata, u nekoliko europskih zemalja krajem 19. stoljeća usvojeni su zakoni koji otpuštenim radnicima omogućavaju određena novčana prava. U najvećoj mjeri ta su prava prvo počeli ostvarivati zaposleni na željeznici. Primjerice, u Francuskoj je u 1870-ih i 1880-ih godina na sudove došao velik broj slučajeva otpuštanja na željeznici, što je dovelo do presuda koje se mogu smatrati polazištem za nastanak suvremenog sustava otpremnina. To je posebno važno ima li se na umu kako je željeznički prijevoz u to doba bila nova gospodarska grana u kojoj je tek trebalo razviti industrijske odnose.

Širom Francuske na nižim sudovima javili su se mnogobrojni slučajevi vezani uz otpremnine, temeljem kojih se došlo do spoznaje o važnosti dužeg otkaznog roka i potrebe za većom naknadom za otpuštene radnike. Posebice je snažno širenje modela otpremnina zabilježeno nakon Prvoga svjetskog rata i osnivanja Međunarodne organizacije rada, kada je u potpunosti spoznata važnost radničkih prava, a i širom Europe utemeljena su mnoga radnička vijeća koja su štitila svoje članove u slučaju otpuštanja. Kasnije se sustav otpremnine proširio i na druge sektore te je do 1950-ih obuhvaćao službenike, a kroz nacionalne, regionalne i pojedinačne kolektivne ugovore proširio se i na proizvodne radnike.

Ekonomski, socijalni i politički događaji u međuratnom razdoblju i nakon Drugoga svjetskog rata bili su treća kritična komponenta i preduvjet nastanka i širenja dostignuća socijalne države. Ti događaji doveli su do uspostave pravnog okvira socijalnog osiguranja i programa za rješavanje ključnih obveza koje nastaju kod otpuštanja zaposlenih u službenom gospodarstvu. Prava radnika na te naknade obično su regulirana izvan zakona o radu, a počela su pokrivati sve veći dio zaposlenih. Obuhvat zaposlenih pravom na otpremninu gotovo se uvijek povećavao istodobno sa širenjem prava u socijalnom osiguranju. U zemljama u razvoju koje karakterizira niska i srednja razina dohotka oblici širenja prava na otpremnine bili su u značajnoj mjeri otežani, a osiguranje od nezaposlenosti nije bilo moguće u uvjetima velike važnosti i opće raširenosti neformalnog gospodarstva.

U većini zemalja kolektivni ugovori sklopljeni na razini tvrtke ili pojedine gospodarske grane još uvijek imaju veće značenje nego zakonska određenja ili opći kolektivni ugovori u kojima se to pitanje određuje tek načelno. U pojedinim zemljama - među njima najistaknutije su Njemačka, Japan i SAD - ti su sporazumi temelj

za određivanje otpremnine jer ne postoji zakonska obveza. U razvijenim društvima sustav otpremnine nije bio ukinut kada su uvedeni drugi oblici socijalnog osiguranja i zaštite, dok u većini zemalja u razvoju otpremnine obuhvaćaju tek dio zaposlenih u službenom gospodarstvu, a obuhvat osiguranja za vrijeme nezaposlenosti i mirovinskog osiguranja ostaje razmjerno slab.

U zemljama u kojima je visok udio neslužbenog gospodarstva, otpremnine su ključni mehanizam socijalne zaštite. Otpremnine, zajedno s dugim otkaznim rokovima i ograničenjima otkazivanja, štite radnike u službenom gospodarstvu od gubitka dohotka u slučaju otkaza. Razlika u obuhvatu osiguranja za vrijeme nezaposlenosti i mirovinskog osiguranja između razvijenih gospodarstava i onih u razvoju upućuje da su drugačiji razlozi za nastanak sustava otpremnina, njihova obilježja i njihov međudodnos s ostalim oblicima socijalnih naknada. Stoga je potrebno razlikovati konceptualni okvir sustava otpremnina između zemalja visoke i niže razine dohotka. U daljnjem tekstu iznose se obilježja sustava otpremnina u odabranim zemljama, pri čemu se nešto više pozornosti posvećuje Austriji jer se u raspravama o razvoju sustava u Hrvatskoj najčešće kao uzor uzima austrijski model.

STANJE U ODABRANIM ZEMLJAMA

Austrija

Sada postoje dva sustava obvezne isplate otpremnina. Jedan se primjenjuje na ugovore o radu koji su započeli prije 2003. (njem. *Abfertigung Alt*; stari sustav), a drugi se odnosi na ugovore o radu koji su sklopljeni 2003. godine i kasnije (njem. *Abfertigung Neu*; novi sustav). Do kraja 2012. postojao je i mješoviti sustav. Prema starom sustavu, zaposlenik je po prekidu zaposlenja i uz određene uvjete imao pra-

vo od svog poslodavca dobiti otpremninu u iznosu do 12 mjesečnih plaća, koja ovisi o dužini radnog staža s tim poslodavcem. Čak i za ugovore o radu sklopljene prije 2003. godine, poslodavac i zaposlenik se mogu suglasiti u pisanom obliku o prelasku na novi sustav, što vrijedi od dana potpisivanja suglasnosti. Tada poslodavac u ime zaposlenika uplaćuje doprinos za otpremninu (njem. *Abfertigungsbeiträge*) u iznosu od 1,53% bruto plaće zaposlenika u poseban mirovinski fond. Prema starom sustavu, osoba ima pravo na otpremninu ako u trenutku prekida radnog odnosa korisnik ima najmanje 3 godine radnog staža (odnosno 36 mjeseci uplaćivanja doprinosa) te ako je dobio otkaz od strane poslodavca bez svoje krivice. Nadalje, može se raditi o prijevremenom prekidu radnog odnosa iz opravdanih razloga, sporazumnom prekidu radnog odnosa, a otpremnina se može ostvariti i po isteku određenog razdoblja u slučaju rada na određeno vrijeme. Novi sustav obuhvaća sve zaposlene u privatnom sektoru, ali ne i javne službenike i namještenike, a razvijen je i poseban model za zaposlene u poljoprivredi. Posebno treba naglasiti kako se odnosi i na radnike koji su svojom odlukom prekinuli radni odnos. Prema novom sustavu, postoje sljedeće mogućnosti raspolaganja novcem ušteđenim u fondu za zbrinjavanje zaposlenih: (1) prijenos iznosa otpremnine: a) na račun osiguravajućeg društva u obliku jednokratne premije na temelju sklopljenog ugovora o dodatnom mirovinskom osiguranju uz potvrdu o postojanju takvog ugovora, pri čemu je isplata takve dodatne mirovine moguća tek nakon navršene 40. godine života, b) na račun neke banke zbog kupovine dionica nekog mirovinskog fonda, pri čemu je neophodno postići neopozivi dogovor o planu isplate u skladu s odredbama zakona o investicijskim fondovima, c) u neko mirovinsko osiguranje kod kojeg se ostvaruje pravo na mirovinu; (2) prijenos na ra-

čun fonda za zbrinjavanje zaposlenih gdje i nadalje sredstva ostaju deponirana; (3) prijenos cjelokupnog iznosa otpremnine u fond za zbrinjavanje zaposlenih kod novog poslodavca i (4) isplata iznosa otpremnine (uz umanjivanje za porez od 6%). Nakon prestanka radnog odnosa korisnik dobiva službeni dopis u kojem ga se obavještava o daljem tijeku i različitim mogućnostima raspolaganja otpremninom, a dužan je u roku od 6 mjeseci od dana prijema dopisa obavijestiti o željenom načinu raspolaganja uštedenim novcem. Tek po prijemu pismenog izjašnjenja o daljem raspolaganju sredstvima, nadležna služba daje nalog za isplatu, odnosno prenosi uštedevinu korisnika koja do dana isplate ostaje deponirana u njegovu korist. Ukoliko osoba u roku od 6 mjeseci po prijemu dopisa ne dostavi pismeno izjašnjenje o željenom načinu raspolaganja uštedevinom, sredstva ostaju i dalje deponirana kod fonda za zbrinjavanje zaposlenih. Smatra se kako je stari sustav bio problematičan zbog najmanje dva razloga i to jer je otežavao mobilnost tržišta rada i ograničavao pravo na primanje otpremnine. Zaposlenici nisu bili motivirani na promjenu poslodavca jer bi time gubili pravo na otpremninu. Austrijski savez sindikata zahtijevao je proširenje prava na otpremninu ne samo u slučaju otkaza od strane poslodavca nego i u slučaju dobrovoljnog prekida radnog odnosa, te na zaposlene u sezonskim poslovima. Prema procjenama, samo je trećina zaposlenika imala pravo na otpremnine. Prijašnji sustav stvarao je poslodavcima ozbiljne poteškoće, posebice u sektoru malih i srednjih tvrtki, jer je mogao uzrokovati ozbiljne probleme likvidnosti ukoliko je tvrtka morala istodobno isplatiti veći broj otpremnina. Novim sustavom uvelike su ublažene takve teškoće jer poslodavci unaprijed osiguravaju sredstva za otpremnine. Stari je sustav ipak imao značajnija pozitivna obilježja. Jedno od njih je da su mogućem poslodavcu kao zaposle-

nici razmjerno jeftinijabili nezaposleni ili osobe koje su bile ekonomski neaktivne. Procjenjuje se kako je iz sličnih razloga manjih troškova bilo povoljnije zapošljavanje žena, mladih osoba bez radnog iskustva i osoba s nižim razinama obrazovanja. Pomalo skriveno, novi sustav otpremnina trebao je pomoći i razvoj dotada prilično nerazvijenog stupa obveznog kapitaliziranog mirovinskog osiguranja (drugi stup) u Austriji, koji je bio osjetno slabiji u odnosu na druge zemlje EU-a. Prema provedenim istraživanjima, vjerojatnost napuštanja posla znatno se povećala nakon uvođenja novog sustava. Novi sustav je do ekonomske krize na temelju kapitaliziranog osiguranja - kada se ulaže u vrijednosnice i obveznice - ostvarivao pozitivan povrat, ali je nakon izbijanja krize njegov povrat bio malen ili čak i negativan. Dok je na početku zanimanje za novi sustav bilo vrlo slabo, sada je približno dvije trećine zaposlenika prešlo na novi sustav, a oko 90% onih koji imaju pravo na otpremnine iz novog sustava to i ostvaruju.

Francuska

Zakonodavno određenje sustava otpremnina razvijalo se prilično sporo u razdoblju između 1890. i 1950. godine, u najvećoj mjeri slijedeći kolektivno pregovaranje i sklopljene kolektivne sporazume na regionalnoj i granskoj razini. Tim su odredbama samo ozakonjene odluke nižih sudova, a u dosta slučajeva prenesene su i u frankofonske afričke zemlje koje su ponekad imale zakonodavno određenje otpremnina i prije stjecanja svoje nezavisnosti. U Francuskoj zakonski minimalni iznos otpremnine (franc. *indemnité de congés-payés*) određuje se danas u skladu sa stažem zaposlenika, s tim da iznosi petinu prosječne mjesečne plaće po godini radnog staža za zaposlenike s jednom ili više godina radnog staža, a uvećava se za 2/15 naknade po godini staža

nakon deset godina službe. Ukoliko je otkaz opravdan zbog grube greške ili nedoličnog ponašanja zaposlenika (franc. *faute grob*), kao i kod namjernog izazivanja štete (franc. *faute lourde*), ne ostvaruje se pravo na otpremninu. U slučaju nezakonitog otkaza, zaposlenik može zahtijevati uvećani iznos otpremnine i pokriće nastale štete. Kao zanimljivost, može se podsjetiti kako su pred nekoliko godina u Sonyjevojtovnici za proizvodnju VHS videovrpici u mjestu Pontonx-sur-l'Adour na jugozapadu Francuske radnici, nezadovoljni zbog otpremnina koje su bile manje od onih u drugim Sonyjevim tvornicama u zemlji, zatočili direktora i pustili ga tek nakon nekoliko dana na intervenciju lokalne vlasti.

Italija

Talijanski sustav otpremnina ima niz posebnosti, a u stvari moglo bi se reći kako u Italiji ne postoji model otpremnina u konvencionalnom smislu. Talijanska dva sustava ne spadaju u klasične kategorije otpremnina koje su poznate u drugim zemljama. Prvi sustav (tal. *tutela obbligatoria*) omogućava naknadu osobama koje su otpuštene bez svoje krivnje, pri čemu se razlikuju tvrtke s 15 ili manje zaposlenih i one sa 16 ili više. Ako sud presudi da je radnik bio bezrazložno otpušten, manje tvrtke moraju platiti naknadu u iznosu 2,5 do 6 mjesečnih plaća. Veće tvrtke moraju zaposlenika vratiti na posao, a umjesto toga zaposlenik se može odlučiti na primanje naknade u iznosu plaće za 15 mjeseci. Sudovi često presuđuju u korist zaposlenika. Drugi model o prekidu plaćenog zaposlenja (tal. *trattamento di redu rapporto* - TDR) ostvaruje se po završetku rada. Ako zaposlenik ima najmanje osam godina radnog staža kod poslodavca i ako se poslodavac složi, sredstva se mogu iskoristiti za pokrivanje zdravstvenih troškova zaposlenika, kupnju stana ili kuće ili kao naknada za određeno

razdoblje neplaćenog odmora. Za svaku godinu radnog staža, poslodavac plaća doprinos u iznosu 1/13,5 zaposlenikove bruto godišnje plaće na osobni TDR račun zaposlenika. Sredstva na računu se indeksiraju godišnje za fiksni faktor 1,5% uvećan za 75% vrijednosti indeksa potrošačkih cijena kao pokazatelja inflacije u odnosu na prethodnu godinu. U stvari, zaposlenik kreditira tvrtku do svog odlaska, s tim da prikupljena sredstva može za određene namjene koristiti i ranije. Promjene javnih politika u proteklom desetljeću bile su usmjerene na jačanje mirovinske komponente, čime bi se smanjila razina otpremnina. Zato je 2004. godine država dala zaposlenicima mogućnost upisa u sustav dopunskog (u nas, dobrovoljnog) mirovinskog osiguranja u zamjenu za odustajanje od TDR računa. Na to se poticalo novozaposlene kao i starije radnike. Jednom kada se osoba odluči za novi sustav, ne može opozvati svoju odluku, s tim da zaposlenici 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, zakon iz 2004. godine uključuje brojna nova radikalna 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 je vlada odlučila da će tvrtke s 50 i više zaposlenika državi morati prebaciti (uplaćivati) sve buduće doprinose za otpremnine, bez obzira na to koji su sustav zaposlenici izabrali. Dosad su fiskalni i drugi poticaji imali ograničene učinke. Do kraja 2008. samo 26% zaposlenih 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 zaposlenih u pogledu likvidnosti. Brojni stručnjaci zabrinuti su za likvidnost sustava i širih ekonomskih učinaka na male i srednje poduzetnike koji su izgubili pristup jeftinim oblicima internog financiranja.

Japan

Čak i prije nego što su usvojeni Zakon o dvotjednoj nadnici u slučaju otkaza 1926. godine i Zakon o otpremninama 1936. godine, velike su tvrtke razvile mnogobrojne dobrovoljne oblike naknada za slučaj otkazao standardni postupak u uvjetima rješavanja viška zaposlenih. Naknada se čak plaćala i osobama koje su bile otpuštene zbog bolesti, nesreće ili starosti, ponekad i onima koji su otišli dragovoljno ili su izgubili posao zbog sudjelovanja u štrajku. Naknada za neopravdani otkaz bez krivnje zaposlenika bila je osjetno veća, što se pripisuje razmjerno visokom paternalizmu. Prijelaz japanskog gotovo feudalnog gospodarstva na industrijsko bio je toliko brz da su na obrasce otpuštanja i povezane naknade znatno utjecali osjećaji humanosti poslodavaca i pravednosti zaposlenika. Japansko Ministarstvo socijalnih poslova provelo je u ljeto 1935. godine istraživanje o stanju svih tvrtki u industriji i rudarstvu koje su zapošljavale više od 50 radnika i ustanovilo kako u čak 1582 postoji pismena regulacija vezana uz naknade kod otpuštanja. Zaposlenici i poslodavci već 1936. nastojali su podrobije internim dogovorima utvrditi iznos i oblike otpremnina tako da je u mnogim tvrtkama postojao sustav koji se financirao doprinosima zaposlenih i poslodavaca. Naknade kod otpuštanja u Japanu u to doba bile su razmjerno izdašne u odnosu na stanje u drugim zemljama, posebice SAD-u. Razvoj tih naknada

do Drugoga svjetskog rata ukazuje kako je rast važnosti otpremnina bio povezan s djelovanjem više čimbenika. To su, prije svega, nagle promjene vezane uz ubrzanu industrijalizaciju zemlje i nastojanje da se pomogne bivšim zaposlenicima koji su ostvarivali prilično male naknade za vrijeme nezaposlenosti u jednakom paušalnom iznosu. Otpremnine su na početku postojale samo u nekoliko sektora i nisu se odnosile na proizvodne radnike, a rješavale su se u rasponu od obveznih odredbi u zakonu o radu do posebnih zakona, pa sve do sporazuma postignutih općim ili granskim pregovaranjem, s tim da su postojali i oblici dobrovoljnog osiguranja.

Kanada

Svaka provincija, područje i sektor pod saveznom regulativom ima drugačije reguliranu zakonsku zaštitu zaposlenja, unutar koje i sustav otpremnina. Općenito, **otpremnina** je zajamčeno pravo svakog zaposlenog koji je bez prekida radio najmanje 12 mjeseci. Minimalni iznos otpremnine jednak je nadnici za 5 radnih dana uvećanoj za nadnicu za dva dana za svakih 12 mjeseci rada prije prekida radnog odnosa. Osoba nema pravo na otpremninu ako je samovoljno napustila posao, ako je otpuštena zbog svoje krivnje, ako se nije vratila na posao kada je bila pozvana i ako je ostvarila uvjete za starosnu mirovinu.

Meksiko

Zemlja se ističe kao primjer ranog zakonskog određivanja sustava otpremnina. Ustav iz 1917. naglašava važnost radničke klase i seljaštva, a njegovi pojedini članci propisuju kako radnici imaju pravo na rad. Poslodavci su morali dokazati kako postoji opravdan razlog za otpuštanje zaposlenika. Inače je zaposlenik ostvario pravo na naknadu u iznosu tri mjesečne plaće ili je mogao odabrati povratak na prijašnje

radno mjesto. Ako je to poslodavac odbio, zaposlenik je imao pravo na otpremninu čiji je iznos ovisio o godinama rada kod poslodavca uvećanu za spomenutu naknadu. Kako se zakonima o radu povećavala zaštita zaposlenika, poslodavci su nastojali ograničiti skupine radnika na koje se ti zakoni odnose. Ujedno su zakonska rješenja bila sve sklonija povratku zaposlenog na prijašnje radno mjesto. Mjesto isplate otpremnine, pri čemu su se poštovala specifičnosti tržišta rada. Otpuštanje je značilo ne samo gubitak teško stečenog i vrijednog senioriteta nego i ponovno započinjanje s radom na najnižoj razini poslova i plaća. Stoga se otpremnina smatrala neodgovarajućom naknadom za takav gubitak. Dodatni razlog veće naklonjenosti povratku na prijašnje radno mjesto bio je prilično nerazvijeni sustav naknada za vrijeme nezaposlenosti. Istina, zaposlenici su se ponekad plašili osvećivanja svojih poslodavaca koji bi ih prisiljavali da sami daju otkaz. Iako su zaposlenici mogli ostvariti pravo povratka na prijašnje radno mjesto, mnogi su izvan-sudskom nagodbom pristali na manje iznose otpremnina od onih utvrđenih zakonom. Stanje se do danas i nije previše promijenilo, a gotovo da i ne treba naglasiti kako pravo na naknadu otpremninu imaju samo zaposleni u formalnom sektoru, dok velik broj onih koji rade neformalno nemaju takve oblike zaštite.

Njemačka

Dok se u ekonomskoj povijesti razmjerno malo zna kako i zašto se razvijao sustav otpremnina, slučaj velike njemačke tvrtke *Carl Zeiss* ističe se kao jedan od rijetkih u kojem su pojedinosti dobro poznate. To je također jedan od prvih dokumentiranih zapisa iz 1889. godine o upotrebi otpremnina, njezinom značenju u ublažavanju socijalnih teškoća, očuvanju tržišne konkurentnosti i unapređenju učinkovitosti poslovanja.

Zaklada *Carl Zeiss* koja je kasnije postala svjetski poznata po proizvodnji specijaliziranog stakla, svojim je zaposlenicima omogućavala plaćene godišnje odmore, plaćena bolovanja, devetosatni radni dan, mirovinsko osiguranje i naknadu u slučaju otpuštanja. Takva naizgled previše izdašna davanja bila su od strateške važnosti za tvrtku i zaposlenike jer se između njih nastojalo stvoriti povjerenje koje je temelj uspješnog dugotrajnog radnog odnosa. Poslodavac je trebao uložiti značajna materijalna sredstva u stručno osposobljavanje i usavršavanje svojih zaposlenika, koje je im trebalo poslužiti kao poticaj za ostanak u tvrtci u slučaju da im drugi poduzetnici ponude veće nadnice i plaće. Ako bi ga napustili iskusni radnici, poslodavac bi tada trpio gubitke u produktivnosti i snosio dodatne troškove u odabiru i zapošljavanju novih zaposlenika. Kao mjera zadržavanja zaposlenika, poslodavac bi bio primoran platiti nadnice i plaće koje bi bile veće od stvarne produktivnosti zaposlenika, što bi ugrozilo opstanak tvrtke na tržištu. Poslodavci su također mogli imati koristi od otpremnina jer se tada potiče fleksibilnost u otpuštanju koja je presudna u nesigurnim tržišnim uvjetima. Iskustva *Carla Zeissa* jasno potvrđuju takva razmišljanja. Uspjeh tvrtke ovisio je o primjeni visoke tehnologije i stalnom stručnom usavršavanju zaposlenika, što je zahtijevalo postojanje dugotrajnog radnog odnosa. Kako su drugi poslodavci nastojali privući Zeissove zaposlenike, bila je stvarno ugrožena stabilnost dugotrajnog radnog odnosa. Nesigurnost novih proizvoda i nepoznanice na tržištu također su utjecale da je Zeissovima zaposlenicima prijetila mogućnost otkaza. Stoga je vlasnik tvrtke svojim zaposlenicima zajamčio pravo na otpremninu i organizirao fond strukovnog mirovinskog osiguranja. Mirovinski fond pomogao je u stvaranju dugoročne veze zaposlenih i tvrtke posebice stoga što su se njihove mirovine uvećavale ovisno o bro-

ju godina rada u tvrtci. Otpremnina koja je približno iznosila polovicu godišnje plaće također je bila značajan čimbenik u zadržavanju zaposlenih jer bi poslodavac snosio razmjerno visoke troškove otpuštanja, posebice za stručne iskusne radnike. Iskustva su pokazala kako su oba sustava pomogla u povećanju produktivnosti, kao i u stvaranju stabilnog i dugotrajnog radnog odnosa. U Njemačkoj danas moraju biti ispunjeni brojni zahtjevi kako bi se zaposlenika otpustilo na zakonit način u skladu s njemačkim zakonskim odredbama. To često dovodi poslodavce u složenu situaciju, tako da su oni uglavnom skloni sa zaposlenicima sklopiti sporazum o nagodbi kako bi izbjegli pravni spor pred radnim sudom, kojeg je prilično teško uvjeriti da je otkaz opravdan i/ili neophodan. Zbog toga, najveći dio zahtjeva poslodavca za prestankom radnog odnosa završi nagodbom i isplatom otpremnine. Kako sustav otpremnina u najvećoj mjeri nije reguliran zakonom, tako i iznos nije zakonski utvrđen nego se u obzir uzimaju trajanje radnog odnosa i rizik stranka u sporu da izgube parnicu. U slučaju da je podjednaka vjerojatnost dobivanja spora, stranke se obično dogovore za iznos otpremnine od pola mjesečne plaće za svaku godinu radnog staža, pri čemu to nije nepromjenjivo i zakonski utvrđeno pravilo. Ako je velika vjerojatnost da će poslodavac izgubiti spor, tada obično pristaje na jednu mjesečnu plaću (a u posebnim slučajevima čak i na dvije) za svaku godinu radnog staža. Otpremnine su podložne oporezivanju kao i svaki drugi oblik dohotka, a na njih se ne naplaćuju doprinosi za socijalno osiguranje. U većim i dobro stojećim tvrtkama koje provode restrukturiranje zaposlenicima mogu očekivati pozamašne otpremnine od 100000 eura za 24 godine radnog staža za obične radnike i do 250000 eura za djelatnike na višim položajima. Tako je na primjer u ljeto 2010. automobilski div *Opel* želio svojim radnicima olakšati dobrovolj-

no napuštanje radnog mjesta. Tadašnji je plan predvidio i daljnju prekvalifikaciju, doškoloavanje i usavršavanje onih radnika koji sami odu iz *Opela* kako bi ih se pripremila za neko novo radno mjesto. Pritom su se otpremnine računale po formuli: godine starosti pomnožene godinama provedenim u *Opelu* puta prosječna plaća i sve to zajedno podijeljeno s 35. Prema navedenoj formuli ispalo je da 50-godišnji radnik koji je u *Opelu* proveo 24 godine s prosječnom mjesečnom plaćom od 3000 eura ima pravo na 100000 eura u slučaju dobrovoljnog odlaska. Takva je ponuda, naravno, zvučala prilično primamljivo posebice znajući da je, prema sanacijskom planu, od 5000 radnika koliko ih je bilo zaposleno u dva pogona *Opela* u Bochumu 1800 ostalo bez posla.

SAD

U SAD-u su zabilježeni najraniji primjeri otpremnina kada je 1922. na željeznicama Delaware i Hudson donesena odluka o isplati naknada većem broju radnika zbog otkaza. Kod spajanja velikih naftnih kompanija 1925. radnici koji su postali višak ostvarili su pravo na otpremninu. Sindikati i uprava u industriji odjeće u Chicagu *Hart, Schaffner and Marx* dogovorili su 1926. da svaki od 236 otpuštenih radnika dobije naknadu od 500 dolara, s tim da su i ranije isplaćivane naknade bile u rasponu od 150 do 500 dolara. Iznos naknade više je bio pod utjecajem financijskog stanja tvrtke nego pod utjecajem materijalnih potreba radnika. Potrebna sredstva prikupljena su od preostalih zaposlenih radnika koji su se privremeno odrekli prava na novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti. Posebno mnogo otpuštanja zbog većeg uvođenja strojeva bilo je u sektoru tekstila, ali je veći broj otpuštenih radnika ostvario pravo na otpremnine u proizvodnji gume (1929.), rafinerijama (1931. i 1936.), bankarstvu

(1934.), komunalnim tvrtkama (1938.), preradi hrane (1938.) i u autoindustriji (1940.). Iznos otpremnine ovisio je o radnom iskustvu i starosti otpuštenog radnika, ali su gotovo svi otpušteni ostvarivali pravo na nju. Izgradnja mostova *Golden Gate* i *Bay* u San Franciscu uzrokovala je otpuštanje velikog broja zaposlenih na trajektima i drugim brodovima. Praksa plaćanja otpremnine zaživjela je u SAD-u i prije nego što je usvojen sustav novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti, ali nikada nije ni na saveznoj niti na nacionalnoj razini usvojena obveza plaćanja otpremnina, nego se to prepušta kolektivnom pregovaranju, obično na razini tvrtke. Tvrtke su prihvatile sustav otpremnina kao oblik zahvale vjernim i odanim radnicima, ali i u strahu od lošeg dojma koji inače mogu ostaviti u javnosti. Usprkos pojačanoj nesigurnosti koja se javila na tržištu rada, sustav otpremnina ostao je prilično konzervativan i u obuhvatu i u pogledu isplaćenih iznosa.

Španjolska

U slučaju otkaza zbog objektivnih razloga (kao što su ekonomski razlozi restrukturiranja) radnik ima pravo na otpremninu u iznosi plaće za 20 dana po godini staža rada i maksimalno 12 mjesečnih plaća. Radnik koji dobije otkaz iz disciplinskih razloga nema pravo na otpremninu. U slučaju da poslodavac prizna kako je stegovni otkaz neopravdan, ugovor o radu se raskida s danom otkaza, ali poslodavac mora zaposleniku na radni sud položiti naknadu za neopravdani otkaz koja je jednaka plaći za 45 dana rada za svaku godinu radnog staža do najvišeg iznosa koji odgovara plaći za 42 mjeseca. Zaposlenik čak ima pravo i na otpremninu po završetku ugovora o radu na određeno vrijeme, ali to se ne odnosi na programe stručne prakse ili zamjenu radnika koji je privremeno odsutan s posla.

Velika Britanija

Sustav otpremnina počeo se razvijati tijekom 1920-ih kao dopuna osiguranju za vrijeme nezaposlenosti. 1928. godine tvornica čokolade *Cadbury Brothers Ltd* uvela je u proizvodnju nove strojeve te je morala otpustiti oko 500 radnika. Osim uobičajenih naknada za vrijeme nezaposlenosti, tvrtka se odlučila isplatiti naknade zbog otkaza. Utvrđene su posebne odredbe za jednokratne isplate bivšim zaposlenicima koji su se preselili u druga područja, odselili u druge države ili odlučili sami pokrenuti neku poslovnu aktivnost. U Britaniji, općenito zbog nacionalnog sustava osiguranja za vrijeme nezaposlenosti, jednokratne isplate bile su utvrđene uglavnom u podjednakim iznosima koji nisu ovisili o dužini radnog staža ili plaći zaposlenika. Sindikalni je pokret u Velikoj Britaniji bio prilično snažan te je mogao osigurati niz ograničavajućih odredbi u kolektivnim ugovorima vezanih uz pravo poslodavca da otpusti zaposlene. U narednim desetljećima, otpremnine su postale institucionalizirane kroz odgovarajuću zakonsku odredbu *Redundancy Payment Act* iz 1965. Ovaj je zakon pomogao da država subvencionira restrukturiranje gospodarstva. Otpremnine su trebale potaknuti zaposlenike da napuste radna mjesta u tvrtkama koje nisu imale perspektivu i počnu raditi u brzo rastućim sektorima. Otpremnina se sve više koristila za rješavanje neopravdanih otpuštanja, što je često izazvalo kolektivnu akciju ili štrajkove. Konačno, sustav otpremnine pomogao je u decentraliziranju i individualiziranju otpuštanja, pa su se time mogli izbjeći industrijski sukobi i štrajkovi te uspješnije rješavati radni sporovi.

ZAKLJUČAK I MOGUĆE POUKE ZA HRVATSKU

Sustav otpremnina nekako je ostao po strani u istraživanjima tržišta rada i socijalne politike, a mnogi ističu kako je to često jednostavniji oblik socijalnih naknada koji prethodi razvoju sustava novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti i mirovinskog osiguranja koji nude određeni dohodak osobama bez redovnih primanja. U prilogu je pokazana važnost sustava otpremnina, kao i velike razlike koje postoje pri njegovom organiziranju u odabranim zemljama (razlike se očituju ne samo u iznosu otpremnina nego i u njihovom poreznom tretmanu).

Kakve su moguće pouke za Hrvatsku? U našem sadašnjem sustavu otpremnina očito se razlikuju radnici na sezonskim poslovima i/ili na određeno vrijeme (koji gotovo sigurno nikad neće ostvariti otpremninu) od onih koji imaju ugovor na neodređeno vrijeme, a u slučaju gubitka posla dobit će otpremnine. Zato se pojačava polarizacija društva na zaposlene (eng. *insidere*) koji rade na neodređeno vrijeme i na nezaposlene i/ili zaposlene na određeno vrijeme i na sezonskim poslovima (eng. *outsidere*) koji imaju malu mogućnost zapošljavanja ili nalaženja poslana neodređeno vrijeme. U Hrvatskoj i sada prilično visoke otpremnine isplaćuju dobro stojeće tvrtke, kao i one koje koriste modele stvaranja rezervi za neke buduće slučajeve otpuštanja. S druge strane, često smo svjedoci mnogih tvrtki u teškoćama u kojima radnici mogu ostati bez ičega i ne samo da ne dobivaju otpremnine, nego obično ostanu i bez značajnog dijela neisplaćenih plaća, a tvrtka ipak ode u stečaj bez podmirenja obveza prema zaposlenima. Stoga bi sustav otpremnina koji se odnosi na sve zaposlene bio bitan čimbenik u poboljšanju socijalne slike, vjerojatno značajan doprinos većoj fleksibilnosti tržišta rada zbog mogućih lakših otpuštanja, a

i pravedan sustav jer bi se uvođenjem prava na otpremnine za sve zaposlene djelomično ublažile nejednakosti između zaposlenih na neodređeno vrijeme i onih koji ne rade na taj način.

Nažalost, postoje i značajne teškoće kod takvog sustava. Postojeći rad u Hrvatskoj je skup u prvom redu zbog razmjerno visokih doprinosa za socijalno osiguranje pa je porezni klin (razlika između onog što plati poslodavac i onoga što dobije radnik) velik, a uvođenjem dodatnog doprinosa, neminovno bi se morao povećati. Došlo bi do eksternalizacijetroškova otpuštanja (odnosno najvjerojatnije bi ih snosio netko drugi), što bi u hrvatskim uvjetima slabe vladavine prava i prilične nesklonosti poštovanju zakona lako moglo dovesti do olakog otkazivanja radnog odnosa, kao i prešutnog ili namjernog dogovaranja zaposlenika i poslodavaca o ciljanom otkazivanju jer nastale troškove snosi netko drugi. Dok se ne bi skupilo dovoljno sredstava u fondu, poslodavci bi bili dvostruko opterećeni: izdvajanjima za navedeni doprinos i rashodima za sadašnje otpremnine. Osnovni prigovor visokim otpremninama je da poslodavac to uračunava u troškove novog zapošljavanja, pa je nesklon (ili barem nedovoljno sklon) otvaranju novih radnih mjesta. U slučaju osnivanja fonda ne bi morao kalkulirati jer mu je taj dodatni trošak već uključen kao doprinos za fond, pa bio dugoročno uspješan ili ne, u svakom slučaju, morat će platiti taj iznos. U sadašnjem sustavu ta su sredstva (ali i mogući povećani rizik za nastale otpremnine) ostajala u poduzećima koja su, ako su bila uspješna i sposobna, mogla ponovno uložiti ih u produktivne svrhe, a ovako će ostati radniku kao dio naknade ili moguće mirovine. To je najvjerojatnije socijalno pravednije, ali ekonomski neracionalnije. Konačno, svaki oblik osiguranja (posebno mirovinskog) je uspješan ako je mnogo onih koji uplaćuju doprinose, a malo onih koji koriste prava.

Poučeni (ne)plaćanjem doprinosa za mirovinsko osiguranje, postoji opravdani strah kako bi u Hrvatskoj uslijed navedenih gospodarskih teškoća, ponajviše nelikvidnosti, razmjerno malo obveznika uplaćivalo u budući fond (ili uplaćivalo s velikim zaostacima), a mnogo koristilo raspoloživa sredstva, tako da bi cijeli projekt najvjerojatnije bio osuđen na neuspjeh i prije svog

oživotvorenja. Stoga, bilo bi najbolje dobro proučiti sva raspoloživa iskustva i ne žuriti s promjenom postojećeg modela prije nego što se naprave sve moguće analize i procjene.

Priredio: Predrag Bejaković
Institut za javne financije