

PROBLEMI SLOVENSKEG SUSTAVA OTPREMNINA

dr. sc. Milan VODOPIVEC*
Svjetska banka, Washington, SAD

Pregledni znanstveni članak**
UDK: 336.2(497.4)
JEL: J65, J32

mr. sc. Lilijana MADJAR*
Regionalna razvojna agencija ljubljanske urbane regije
Ljubljana, Slovenija

dr. sc. Primož DOLENC*
Fakultet za management, Koper, Slovenija

Sažetak

Kombinirajući podatke istraživanja troškova rada poduzeća s podacima o zahtjevima koje su radnici podnijeli Jamstvenom fondu zato što njihovi poslodavci nisu ispunili obvezu plaćanja otpremnina, autori istražuju tzv. problem neisplate otpremnine, tj. činjenicu da osiguranje kao pravna osnova ne jamči ostvarenje toga prava. Upravo se to 2000. godine dogodilo u Sloveniji. U ovom se radu navodi (i) da jedna trećina svih obveza poduzeća vezanih za otpremnine nije isplaćena, te je samo mali dio zahtjeva za otpremninom isplaćen iz Jamstvenog fonda; (ii) da se problem podjednako odnosi na žene i muškarce, a radnici stariji od 40 godina nerazmjerno su visoko zastupljeni među onima čiji zahtjevi za isplatu otpremnina nisu usvojeni, i (iii) da su među poduzećima na koje se odnosi obveza plaćanja otpremnina veći izgledi da će ih isplatiti veća i uspješnija poduzeća. Te spoznaje potvrđuju slabosti otpremnine kao oblika zaštitnog dohotka i upućuju na širok spektar problema neisplate i nejednakosti koje uzrokuje.

Ključne riječi: otpremnina, neisplata otpremnine, jamstveni fond, Slovenija

* Autori zahvaljuju Statističkom uredu Slovenije i Javnom jamstvenom fondu Slovenije što su im omogućili pristup podacima kojima su se koristili u ovom radu, te anonimnim recenzentima na korisnim komentarima na prethodnu verziju rada.

** Primljeno (*Received*): 2.6.2008.

Prihvaćeno (*Accepted*): 29.11.2008.

1. Uvod

Široko prihvaćena u razvijenim državama i državama u razvoju, otpremnina je najčešći oblik kojim se nadomješta gubitak dohotka u slučaju gubitka radnog mjesta.¹ Unatoč rasprostranjenosti, procjene pokazuju da otpremnina utječe na neučinkovitost i ne uspijeva osigurati odgovarajuću zaštitu. Kad je riječ o učinkovitosti, otpremnine smanjuju zaposlenost i tokove na tržištu rada, sprečavaju tehnološki napredak i inovacije, tjeraju radnike u neslužbeno gospodarstvo i stvaraju znatne sudske troškove (za pregled teoretskih i empirijskih učinaka v. Addison i Teixeira, 2001). Na ljestvici uspješnosti u području zaštite dohotka otpremnine stoje nisko. Prvo, izdašne otpremnine priječe skupinama s otežanim mogućnostima zapošljavanja pristup poslovima u formalnom sektoru (OECD, 1999). Drugo, isti iznos otpremnine plaća se neovisno o trajanju nezaposlenosti nakon prestanka radnog odnosa, posljedica čega je preplaćenost radnika koji su kraće nezaposleni i potplaćenost radnika koji dulje vrijeme nisu zaposleni. Treće, u vezi s otpremninama pojavljuje se problem neisplate – osiguranje i pravna obveza ne jamče da će sredstva doista biti isplaćena.

Neisplata otpremnina uglavnom je “neistraženo područje”, jer samo mali broj istraživanja daje čvrste empirijske dokaze o tom aspektu otpremnina. Programom ne upravlja javna vlast, pa su podaci o rasprostranjenosti obveze plaćanja otpremnine i učestalosti izvršavanja te obveze od poduzeća rijetko dostupni. Neke *ad hoc* spoznaje postoje (npr. iz sudskih postupaka u kojima radnici tuže poslodavce zbog neisplate otpremnina), no nama su poznata samo dva istraživanja koja donose podatke o neplaćanju na mikrorazini. U jednom istraživanju, koje su proveli MacIsaac i Rama (2000), procjenjuje se da je ranih 1990-ih otprilike polovica peruanskih radnika, od ukupnog broja koji su imali pravo na otpremninu, tu pomoć i primilo (MacIsaac i Rama navode da je isplata bila izglednija ako su radnici imali pisani ugovor i ako su radili u velikim poduzećima koja su plaćala socijalne doprinose). U drugom istraživanju, koje su proveli Mansor i sur. (2001), iznosi se slučaj malezijskih radnika koji su otpušteni 1998. godine i primili 83% ukupnog iznosa što su ga potraživali od poslodavaca.

Ovim ćemo radom pokušati dati daljnji uvid u probleme neisplate otpremnina. Rad je usredotočen na slovenski program otpremnina i postavlja tri skupine pitanja:

- a) Koliko je ozbiljan problem neisplate otpremnina u Sloveniji? U ukupnoj svoti koja se odnosi na otpremnine, koliki je udio (i) otpremnine koju plaćaju poduzeća, (ii) one koju plaća Jamstveni fond Slovenije i (iii) otpremnine koju radnici ne uspiju naplatiti?
- b) Postoje li izrazito ugrožene skupine – koji je dobni i spolni sastav radnika čijim zahtjevima za isplatu otpremnina nije udovoljeno?
- c) Koja su obilježja poduzeća koja ispunjavaju obveze isplate otpremnine u usporedbi s onima koje svoje obveze ne ispunjavaju?

Zbog dostupnosti podataka Slovenija je prikladna za provođenje istraživanja o navedenim pitanjima. Prvo, 2000. godine Statistički ured Slovenije proveo je istraživanje o

¹ Holzmann, Iyer i Vodopivec (2008) autori su istraživanja o učestalosti isplate otpremnina diljem svijeta i pregledu podrijetla, ekonomskog opravdanja i sadašnjih nastojanja za reformiranje sustava otpremnina.

troškovima rada kojima su izložena poduzeća. To je istraživanje omogućilo uvid u iznose otpremnina što ih je platilo svako poduzeće. Drugo, Slovenija je, kao jedna od malobrojnih tranzicijskih država, osnovala Jamstveni fond čiji je cilj pomoći otpuštenim radnicima djelomičnom nadoknadom njihovih zahtjeva za otpremninom. Podaci prikupljeni djelovanjem toga fonda vrijedan su izvor za proučavanje neisplaćivanja otpremnina.² Spomenuta dva izvora – istraživanje troškova rada i Jamstveni fond – dopunjuju se. Jedan donosi podatke o obvezama poduzeća na plaćanje otpremnina, a drugi o obvezama koje poduzeća nisu ispunila. Zajedno, ta dva izvora omogućuju utvrđivanje udjela obveze plaćanja otpremnina koji je izvršen, kao i onoga koji nije izvršen.

Glavni su zaključci ovoga rada sljedeći. Prvo, neisplata otpremnina velik je problem u Sloveniji jer se trećina svih obveza poduzeća ne isplaćuje (2000. godine, na koju se odnosi istraživanje), a Jamstveni fond isplaćuje samo manji dio neisplaćenih potraživanja. Drugo, iako se čini da su među onima kojima nisu isplaćene otpremnine jednako zastupljeni i muškarci i žene, nerazmjerno je visoka zastupljenost radnika starijih od 40 godina. I treće, među poduzećima koja imaju obvezu isplaćivanja otpremnina veći su izgledi da će otpremnine isplatiti veća i uspješnija poduzeća. Ti rezultati potvrđuju slabosti otpremnina kao programa zaštite dohotka i upućuju na širok spektar problema povezanih s neizvršavanjem obveza i na nejednakosti povezane s tim problemom.

Rad je podijeljen na više dijelova. Nakon uvoda, u drugom se dijelu opisuje pravni okvir otpremnina u Sloveniji. Treći dio nudi usporedbu sustava otpremnina u raznim tranzicijskim zemljama. Četvrti dio donosi podatke i opis metodologije, a peti dio prikazuje rezultate empirijske analize problema neisplate otpremnina u Sloveniji. U šestom su dijelu zaključci sa sažetkom i osvrtom na učinke primjene mjera politike.

2. Opis sustava otpremnina prema slovenskome pravnom sustavu

U Sloveniji su otpremnine propisane Zakonom o radu, Zakonom o Javnom jamstvenom fondu i Zakonom o stečaju i likvidaciji. Odredbe o otpremninama sadržavaju i kolektivni ugovori, te pojedinačni ugovori (na upravljačkoj razini). Propisana se otpremnina isplaćuje otpuštenim radnicima i radnicima koji odlaze u mirovinu, pri čemu je visina iznosa koji se isplaćuje razmjerna trajanju zaposlenja kod poslodavca koji isplaćuje otpremninu. Kao sredstvo borbe protiv neisplaćivanja otpremnina, 1997. godine osnovan je Jamstveni fond, koji radnicima djelomično nadoknađuje neisplaćene otpremnine.

Zakon o radu donesen je u Sloveniji 1990. godine, a novi zakon 2003. godine. Zakon iz 1990. godine propisuje isplatu otpremnine za prijevremeno umirovljenje, kao i za radnike koji su proglašeni viškom. Dok za slučajeve prijevremenog umirovljenja Zakon ne propisuje iznose otpremnina, za radnike proglašene viškom ti su iznosi propisani. Radnici s najmanje dvije godine radnog staža imaju pravo na pola prosječne mjesečne plaće za svaku godinu radnog staža, s tim da se iznos plaće određuje na temelju visine plaće u posljednja tri mjeseca zaposlenja. Ostali slučajevi otpremnine nisu pravno obvezujući.

Zakon o radu iz 2003. godine znatno se razlikuje od prethodnog. On mnogo detaljnije određuje obveze poslodavaca i prava radnika. Radnici imaju pravo na otpremninu

² Jamstveni fond postoji i u Estoniji, Rumunjskoj i Uzbekistanu.

ako odlaze u mirovinu ili ako su otpušteni (zbog poslovnih razloga, stečaja ili čak zbog nesposobnosti radnika za obavljanje poslova). Umirovljeni radnici imaju pravo na otpremninu u visini dvije prosječne plaće, izračunane na temelju tromjesečnog prosjeka plaća u Sloveniji ili, ako je to povoljnije za zaposlenika, dvije prosječne plaće izračunane na temelju tromjesečnog prosjeka radnikove plaće prije odlaska u mirovinu. Za razliku od toga, osnovica za izračun otpremnine za otpuštene radnike jest prosječna mjesečna plaća koju je primao kao zaposlenik, ili koju bi radnik primao da je radio, posljednja tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa.

Zaposlenik ima pravo na otpremninu u iznosu:

- 1/5 osnovice za svaku godinu zaposlenja kod poslodavca ako je kod njega bio zaposlen više od jedne i manje od pet godina;
- 1/4 osnovice za svaku godinu zaposlenja kod poslodavca ako je kod njega bio zaposlen u trajanju između pet i petnaest godina;
- 1/3 osnovice za svaku godinu zaposlenja kod poslodavca ako je kod njega bio zaposlen više od petnaest godina.

Valja napomenuti da prema Zakonu iz 2003. godine sustav otpremnina nije povezan s osiguranjem od nezaposlenosti. To znači da će, uz otpremninu koju će primiti, radnici, ako za to ispunjavaju uvjete, moći ostvarivati prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti (primanja po toj osnovi radnik može ostvarivati u trajanju do dvije godine; v. van Ours i Vodopivec, 2006).

Kako bi zaštitila prava radnika u slučaju nelikvidnosti poduzeća, Slovenija je 1997. godine, slijedeći Smjernicu Europske unije 80/987 iz 1980. godine, osnovala Javni jamstveni fond. Radnici koji prema zakonu imaju pravo na otpremninu, ali im ona nije isplaćena, mogu tražiti od Fonda djelomičnu nadoknadu iznosa na koji imaju pravo, s ograničenjem visine nadoknade koja može biti isplaćena u visini najviše mjesečne plaće.³ Štoviše, prema Zakonu o stečaju i likvidaciji iz 1993. godine, radnici mogu tužiti svoje bivše poslodavce koji su u postupku stečaja i likvidacije, tako da će njihova potraživanja imati prednost pred ostalim potraživanjima (do određene granice – o detaljima v. Kresal Šoltes, 1997).

3. Pregled sustava otpremnina u tranzicijskim zemljama

Promatrajući slovenski sustav otpremnina u međunarodnom kontekstu, oslanjamo se na Schwabovu (2003) analizu 21 zemlje u tranziciji.⁴ Sve zemlje propisuju obvezu isplate otpremnina, međutim, njihovi se sustavi u važnim detaljima razlikuju. Najčešće je riječ o razlikama u visini osiguranog iznosa, uvjetima za stjecanje prava, opsegu povlastica i o

³ Prema Zakonu o stečaju i likvidaciji iz 1993. godine, radnici mogu tužiti svoje bivše poslodavce koji su u postupku likvidacije ili stečaja, uz napomenu da potraživanja radnika imaju prednost pred ostalim potraživanjima (do određene granice – o detaljima v. Kresal Šoltes, 1997).

⁴ Tri socijalističke zemlje (Kina, Sjeverna Koreja i Vijetnam); osam zemalja sljednica SSSR-a (Azerbajdžan, Estonija, Gruzija, Kazahstan, Latvija, Litva, Rusija i Ukrajina); pet zemalja sljednica Jugoslavije (Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Srbija i Crna Gora te Slovenija); dvije zemlje sljednice Čehoslovačke (Češka Republika i Slovačka Republika) i tri bivše socijalističke zemlje iz Europske unije (Bugarska, Mađarska i Poljska).

tome mijenjaju li se povlastice s godinama staža te o postupku isplate otpremnina u slučaju stečaja poslodavca.

Ispunjavanje uvjeta. Zemlje u tranziciji propisuju obvezu isplate otpremnina u slučaju otkaza zbog ekonomskih razloga, primjerice zbog postupka likvidacije poslodavca, stečaja ili smanjenja broja osoblja zbog ekonomskih, tehnoloških, strukturalnih ili sličnih promjena.⁵ U mnogim zemljama obveza isplate otpremnina postoji samo za otkaze zbog ekonomskih razloga. Tako je u Češkoj Republici, Gruziji, Mađarskoj, Makedoniji, Poljskoj, Srbiji, Slovačkoj, Sloveniji i Vijetnamu. U nekim drugim zemljama radnici također imaju pravo na otpremninu zbog niza ostalih razloga zbog kojih dolazi do otkaza. Ti se ostali razlozi najčešće odnose na samog radnika, primjerice kada on nije sposoban izvršavati svoje radne zadatke ili ga u tome sprečavaju zdravstveni razlozi.

Nemaju svi radnici pravo na otpremninu, čak ni dio onih koji ostaju bez posla zbog ekonomskih razloga. Zemlje propisuju različite uvjete. Trećina zemalja obuhvaćenih istraživanjem kao uvjet da bi radnik stekao pravo na otpremninu zahtijeva minimalni radni staž kod poslodavca. Minimalno zahtijevano vrijeme provedeno kod poslodavca kreće se od jedne do tri godine za ekonomske razloge otkaza, te do pet godina za sve ostale razloge. Slovenija i Vijetnam propisuju uvjet od minimalno jedne godine zaposlenja kako bi radnik stekao pravo na isplatu otpremnina. Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Makedonija traže dvije godine radnog staža. Mađarski propisi određuju tri godine staža. U Bugarskoj je pet godina radnog staža uvjet za otpremninu u slučaju gubitka posla zbog bolesti (ali nema uvjeta o visini radnog staža za otkaz zbog ekonomskih razloga).

Razina povlastica. Od 21 zemlje uključene u analizu, 13 njih se koristi kliznom skalom povezanom s godinama zaposlenja – Bugarska, Kina, Hrvatska, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Makedonija, Sjeverna Koreja, Poljska, Srbija i Crna Gora, Slovenija i Vijetnam; otpremnina u ostalim promatranim zemljama ne vežu pravo na otpremninu i njezin iznos za radni staž. U zemljama koje primjenjuju kliznu skalu sustav je određen tako da radnici s više radnog staža imaju pravo na veće otpremnine. Promatrano općenito, razina povlastica u zemljama s kliznom skalom nadmašuje razinu povlastica u zemljama s fiksno određenim iznosima otpremnina.

Rješavanje problema neisplate otpremnina. Glavno pitanje koje se pojavljuje u vezi s otpremninama jest nemogućnost nelikvidnog poslodavca da isplati otpremnina. Petnaest zemalja ratificiralo je Konvenciju 173 Međunarodne organizacije rada (ILO), uključujući četiri tranzicijske zemlje: Latviju, Litvu, Slovačku i Sloveniju. Prema Konvenciji, zemlje mogu izabrati hoće li propisati prednost potraživanja za otpremnina u postupku stečaja poslodavca ili će stvoriti jamstveni fond radi zaštite zahtjeva za otpremninom (zajedno s neisplaćenim plaćama) – pri čemu se Slovenija opredijelila za obje opcije.

⁵ Većina zemalja članica OECD-a također propisuju obvezu isplate otpremnina, međutim neke od njih – primjerice Australija, Danska, Finska, Njemačka, Japan, Nizozemska, Novi Zeland, Norveška, Švedska i Sjedinjene Američke Države – prepuštaju uređenje tog pitanja kolektivnim ugovorima ili se oslanjaju na rješenja koja predviđaju predsjedani (*common law*). Primjerice, u Nizozemskoj, iako zakoni ne propisuju obvezu isplate otpremnina, poslodavci ih često isplaćuju otpuštenim radnicima kako bi izbjegli sudske postupke zbog "očito neopravdanog otkaza". Kantonalni sudovi stvorili su čak i formulu koja ima karakter zakona i propisuje visinu otpremnina.

4. Podaci i metodologija

U nastavku opisujemo izvore mikropodataka i metodologiju koji su primijenjeni u empirijskoj analizi slovenskih otpremnina.

Izvori podataka. Korišteni su sljedeći izvori podataka.

- a) Podaci na razini poduzeća pribavljeni su iz istraživanja troškova rada u Sloveniji iz 2000. godine, koje je proveo Statistički ured Slovenije. Uzorak je obuhvatio 3.021 poduzeće, izabrano prema kriteriju zapošljavanja 10 ili više radnika. Podaci su se odnosili na otpremnine koje su isplaćene otpuštenim, ali i umirovljenim radnicima.
- b) Pojedinačni podaci prikupljeni su iz zahtjeva radnika upućenih Jamstvenom fondu Slovenije od 1994. do 2003. godine. Za svakog su pojedinca prikupljeni podaci o neisplaćenim iznosima otpremnina, iznosima potraživanja prema Jamstvenom fondu, iznosima koje je isplatio Jamstveni fond te podaci o spolu i dobi podnosioca zahtjeva i o prijašnjem poslodavcu.
- c) Učinkovitost na razini poduzeća izmjerena je procjenom proizvodne funkcije. Koristili smo se vrijednošću pogreške $-\varepsilon_{ijt}$ za 2000. godinu, koju smo dobili sljedećom OLS procjenom translogaritamske proizvodne funkcije za slovenska industrijska poduzeća u razdoblju od 1994. do 2001. godine:

$$\ln q_{ijt} = \alpha_0 + \sum_{k=1}^n \alpha_k \ln x_{ijkt} + \frac{1}{2} \sum_{k=1}^n \sum_{l=1}^n \beta_k \ln x_{ijkt} \ln x_{ijlt} + \varepsilon_{ijt},$$

pri čemu inputi x_{ijkt} obuhvaćaju mjere rada, kapitala i materijalnih inputa; α_k i β_{kl} su translogaritamski parametri proizvodnje prvoga i drugog reda (i odnose se na pojedinačna poduzeća; j predočuje dvoznamenkaste oznake industrijskih grana, a t se odnosi na vrijeme) (o detaljima procjene i korištenim izvorima podataka v. Orazem i Vodopivec, 2008).⁶

Metodologija analize odrednica isplate otpremnina na razini poduzeća. Kako bismo istražili utječu li učinkovitost poduzeća i njihova veličina na vjerojatnost da će radnicima biti isplaćena otpremnina (uz uvjet da poduzeća imaju tu obvezu, odnosno da su otpustila radnike), napravili smo procjenu uz pomoć multinomijalnog logit modela koji za zavisnu varijablu ima ove opcije:

- poduzeće nije podložno obvezi isplate otpremnina (kao polazna vrijednost),
- poduzeće je podložno obvezi isplate otpremnina i tu je obvezu ispunilo,
- poduzeće je podložno obvezi isplate otpremnina i nije ih isplatio.

Kao nezavisne varijable uvrstili smo učinkovitost poduzeća i njegovu veličinu. Kako bismo obuhvatili učinke veličine poduzeća, koristili smo binarnu varijablu koja pokazuje ima li poduzeće više od 100 radnika.

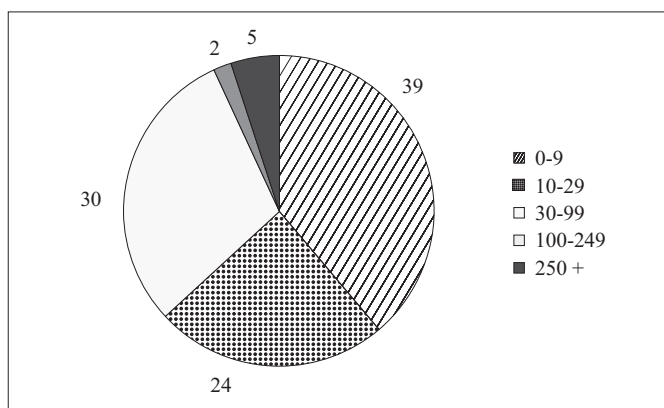
⁶ Alternativna mjerenja učinkovitosti, dobivena procjenom uz pomoć fiksnih i slučajnih učinaka za već opisanu translogaritamsku proizvodnu funkciju, dala su slične rezultate.

5. Empirijski rezultati

U ovom poglavlju iznijet ćemo rezultate naše empirijske analize neizvršavanja obveze isplate otpremnina u Sloveniji. Kao što je već objašnjeno, usredotočit ćemo se na sljedeća pitanja: koliko je ozbiljan problem neisplate otpremnina, na karakteristike radnika čijim zahtjevima za isplatu otpremnina nije udovoljeno i na obilježja poduzeća koja ne izvršavaju obvezu isplate otpremnina.

Međutim, kako bi ta pitanja imala smisla, predstaviti ćemo statističke podatke o izvršenim obvezama plaćanja otpremnina. Promotrit ćemo 2000. godinu, za koju imamo podatke istraživanja troškova rada. Prvo, ukupan iznos isplaćenih otpremnina 2000. godine iznosio je 17,5 milijuna eura – 0,085% BDP-a ili 0,2% ukupnog iznosa isplaćenoga za plaće. Iako su to skromni iznosi, nipošto nisu zanemarivi. Drugo, većinu isplate otpremnina izvršila su veća poduzeća; npr. 93% otpremnina platila su poduzeća koja imaju više od 30 radnika (v. grafikon 1). Treće, većina isplaćenih otpremnina (više od 60%) odnosila se na industrijska poduzeća (grafikon 2), iz čega zaključujemo da su se u tom sektoru još uvijek provodila temeljita restrukturiranja

Grafikon 1. Isplaćene otpremnine – sastav prema veličini, 2000. (u %)



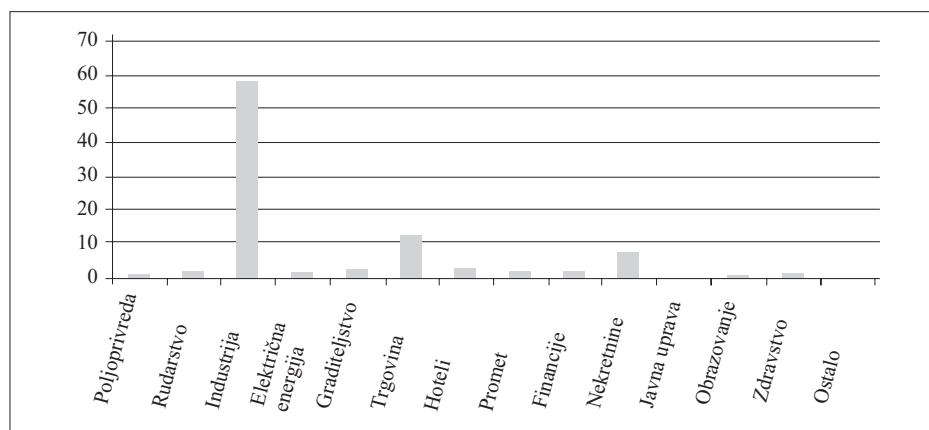
Izvor: vlastiti izračuni utemeljeni na istraživanju troškova rada iz 2000.

a) Ozbiljnost problema neisplate otpremnina

Rezultati našeg istraživanja pokazuju da je 2000. godine u Sloveniji neisplata otpremnine bila ozbiljan problem. Od ukupnih obveza na isplatu otpremnina u iznosu od 27,3 milijuna eura, 9,0 milijuna eura – 33% – nije bilo isplaćeno (od poduzeća koja su preuzela obvezu isplate otpremnina, ali i od Jamstvenog fonda; v. tabl. 1). Pokazalo se da je uloga Jamstvenog fonda u isplati dospjelih a neisplaćenih obveza ograničena jer je Fond nadoknadio samo 0,7 milijuna eura ili 7,2% ukupnoga neisplaćenog iznosa otpremnina.⁷ Doista, u skladu sa svojim pravilima, Jamstveni fond isplatio je neisplaćeni iznos otpre-

⁷ Možda su neki radnici primili dodatne isplate u stečajnim ili likvidacijskim postupcima – o takvim isplatama nemamo podatke.

Grafikon 2. Isplaćene otpremnine – sastav prema gospodarskim granama, 2000. (u %)



Izvor: vlastiti izračuni utemeljeni na istraživanju troškova rada iz 2000.

mnina samo djelomično, pa je zapravo isplaćeno manje od 10% iznosa prosječnog zahtjeva (v. grafikon 3).

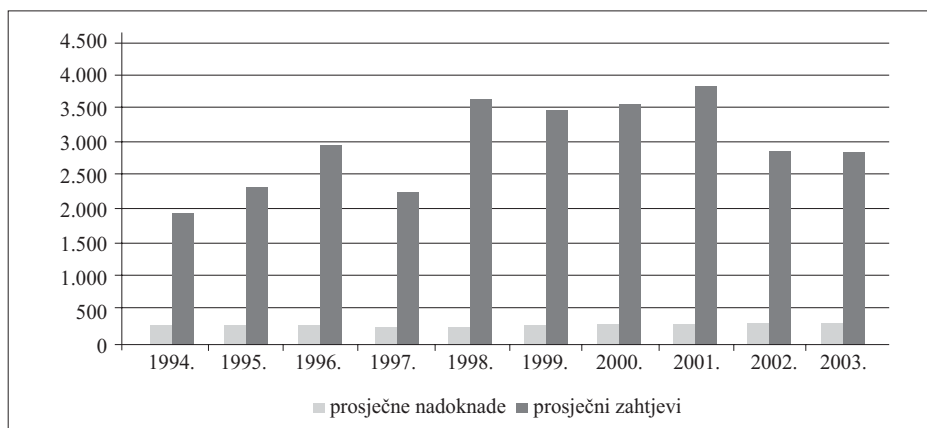
Tablica 1. Isplate otpremnina, nadoknade i neisplaćeni zahtjevi, 2000.

	Iznos (mil. eura)	Sastav (%)	Udio u BDP (%)	Udio u naknadi koju radnik prima (%)
Isplate od poduzeća	17,5	64,3	0,085	0,162
Nadoknade koje je isplatio Jamstveni fond	0,7	2,7	0,004	0,007
Neisplaćeni zahtjevi za otpremninama	9,0	33,0	0,044	0,083
Ukupno	27,3	100,0	0,132	0,252

Izvor: vlastiti izračuni utemeljeni na istraživanju troškova rada iz 2000. i na podacima slovenskoga Jamstvenog fonda

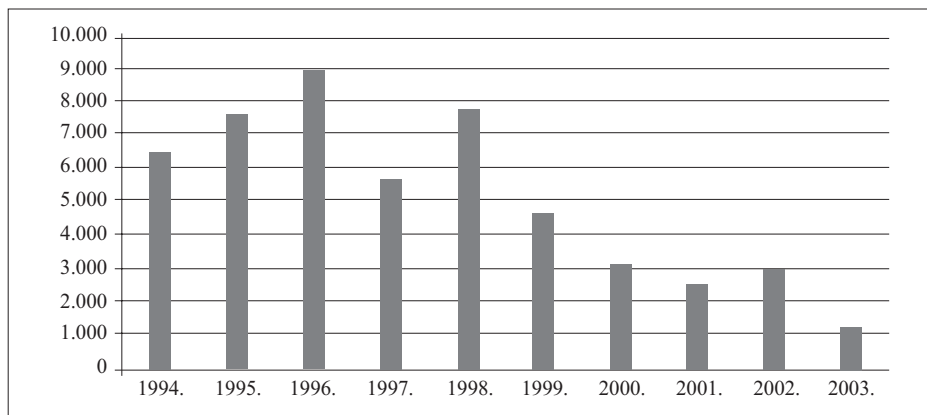
U 1990-im godinama broj neisplaćenih otpremnina vjerojatno je bio još veći. Grafikon 4. prikazuje broj slučajeva kada je zahtjev za isplatu otpremnine umjesto poslodavca nadoknadio Jamstveni fond, i to u razdoblju od 1994. do 2003. godine. Taj broj odražava model koji je bio čest u doba tranzicije i naznačuje da je problem neisplate otpremnina bio još ozbiljniji sredinom 1990-ih godina, kada se Jamstvenom fondu sa zahtjevom za isplatom obratilo dvostruko više radnika nego 2000. godine. Štoviše, od 1994. do 2003. godine otprilike 43.000 radnika nije primilo nikakvu isplatu od bivšeg poslodavca, unatoč pravno utemeljenim zahtjevima.

Grafikon 3. Prosječni zahtjevi i otpremnine, 1994-2003.
(u eurima)



Izvor: vlastiti izračuni utemeljeni na podacima dobivenima od slovenskoga Jamstvenog fonda

Grafikon 4. Broj slučajeva nadoknade, 1994-2003.



Izvor: Jamstveni fond Slovenije

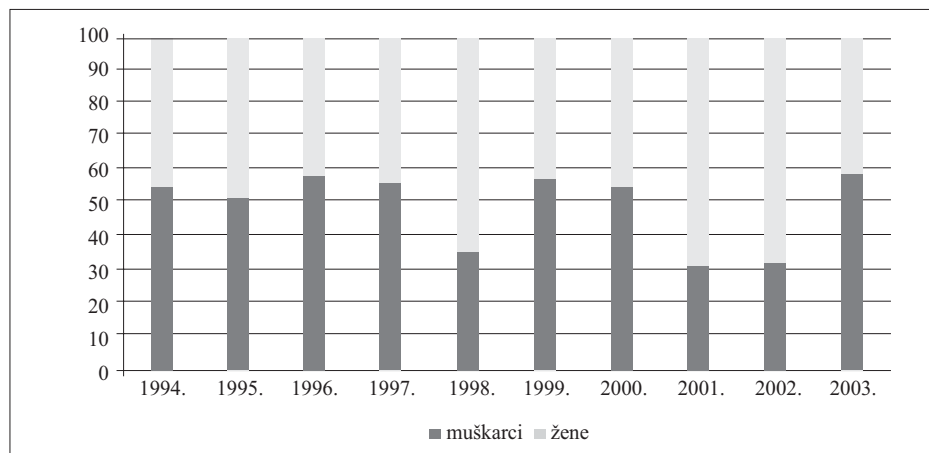
b) Na koje radnike utječe neisplaćivanje otpremnina?

Kako bismo saznali jesu li neke skupine radnika nerazmjerno zahvaćene neisplatom otpremnina, analizirali smo sastav radnika koji su prijavili da im otpremnine nisu isplaćene. Nismo našli dokaze o razlici između žena i muškaraca, međutim, među onima kojima nisu isplaćene otpremnine bilo je više radnika starijih od 40 godina nego mlađih.

Grafikon 5. pokazuje da neisplata otpremnina podjednako zahvaća žene i muškarce, jer su i isplate iz Jamstvenog fonda podjednako velike – od 1994. do 2003. godine Jamstveni je fond isplatio 50,8% ukupnih isplata otpremnina ženama i 49,2% muškarcima, a

taj omjer odgovara udjelima spolnih skupina među zaposlenima (2000. godine muškarci su činili 51% zaposlenih, a žene 49%).

Grafikon 5. Sastav nadoknada otpremnina prema spolu radnika, 2000. (u %)



Izvor: Jamstveni fond Slovenije

Grafikonom 6. dana je usporedba dobne distribucije podnositelja zahtjeva za isplatu otpremnine s dobnom distribucijom radno aktivnog stanovništva u Sloveniji u istom razdoblju (od 1994. do 2003. g.). Očito je da među podnositeljima zahtjeva za isplatu ima nerazmjerno više osoba starijih od 40 godina. Istodobno je njihov udio u stanovništvu 47% žena i 42% muškaraca, a među podnositeljima zahtjeva za isplatu otpremnine muškaraca je 64%, a žena 51%.

c) Obilježja poduzeća i neisplata

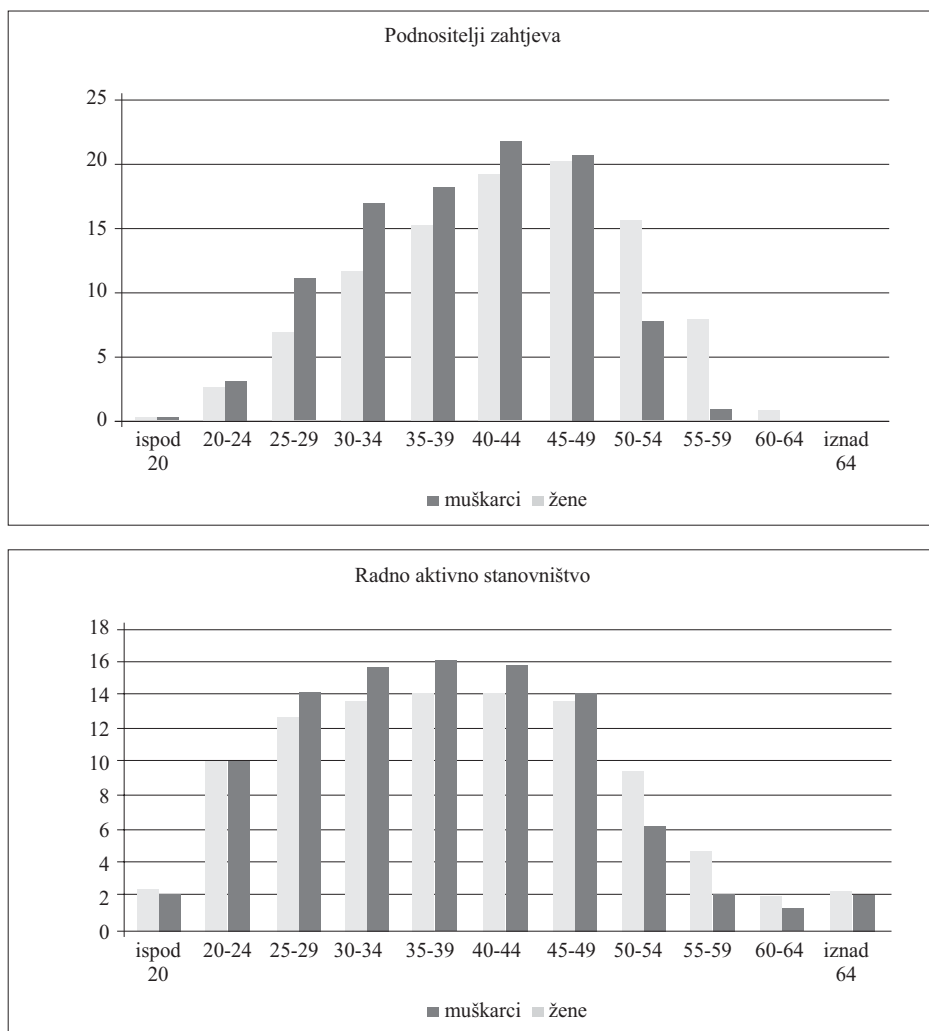
Posljednji dio našeg istraživanja donosi opis obilježja poduzeća koja isplaćuju otpremnine u usporedbi s onima koja ne ispunjavaju svoje zakonske obveze. Procjena multinomijalnog logit modela (v. tabl. 2) pokazuje da je u većim i produktivnijim poduzećima vjerojatnost poštovanja obveze isplate otpremnina veća.

Napomene: Definicija zavisne varijable: nepreuzimanje obveze plaćanja otpremnina uzima se kao polazna vrijednost, preuzimanje obveze plaćanja otpremnina i isplaćivanje dospjelih obveza, te preuzimanje obveze plaćanja otpremnina i neplaćanje ostale su mogućnosti.

6. Zaključna razmatranja

Ovim se radom, kao rijetkim primjerom takve vrste, nastoji dati uvid u probleme neisplate otpremnina analiziranjem djelovanja tog sustava u Sloveniji. Zaključujemo da je neisplata otpremnina velik problem u Sloveniji. Godine 2000. isplaćene su samo dvije

Grafikon 6. Dobna zastupljenost podnositelja zahtjeva za isplatu otpremnine i radno aktivnog stanovništva u Sloveniji od 1994. do 2003. (u %)



Izvor: Jamstveni fond Slovenije

trećine ukupnog iznosa otpremnina, mali dio neisplaćenih otpremnina isplaćen je putem Jamstvenog fonda, a ostatak – jedna trećina ukupnog iznosa obveza – uopće nije isplaćena. Štoviše, dokazali smo da je, iako problem jednako utječe na žene i muškarce, veća vjerojatnost da će se neisplata otpremnina odnositi na radnike starije od 40 godina nego na one mlađe. Također smo došli do zaključka da je među poduzećima koja obvezuje isplata otpremnina veća vjerojatnost da će otpremnine isplatiti veća i uspješnija poduzeća.

Tablica 2. Multinomijalne logit procjene vjerojatnosti neisplate otpremnina

	Multinomijalne logit procjene				Opisna statistika ^a	
	Obveze isplate otpremnina		Neispunjavanje obveze isplate otpremnina		Prosjeak	Standardna devijacija
	Koeficijent ^b	Standardna pogreška	Koeficijent	Standardna pogreška		
Učinkovitost poduzeća	-0,04	0,49	-5,76**	2,17	0,07	0,21
Veličina poduzeća (1 ako je broj zaposlenih veći od 100, inače)	1,38**	0,28	0,47	0,88	0,61	0,49
Konstanta	-2,86**	0,25	-5,35**	0,81		
Broj promatranja	816					
Pseudo-R ²	0,056					

^a Prosječna vrijednost zavisne varijable je 0,08, a njezina standardna pogreška 0,27.

^b Signifikantnost na razini 1% i 5% pokazuje se s '**' odnosno s '*'.

Promatrani zajedno, ti rezultati daju prilično tmurnu sliku otpremnine kao sustava zaštite prihoda za nezaposlene. Prvo, sustav ne uspijeva zaštititi velik dio onih koji prema zakonu imaju pravo na zaštitu – čak i usprkos osnivanju Jamstvenog fonda. Drugo, sustav je podložan stvaranju nejednakosti jer nerazmjerno obuhvaća starije radnike. Istodobno, rezultati našeg istraživanja daju neka rješenja koja bi mogla pridonijeti poboljšanju sustava. Činjenica da manje produktivna – stoga i manje profitabilna – poduzeća rjeđe izvršavaju svoje obveze upućuje na zaključak da je neizvršavanje obveze isplate otpremnina usko povezano s nepostojanjem posebnih fondova i nedovoljnim objedinjavanjem rizika plaćanja otpremnine, pa otuda i preporuke za preobrazbu sustava otpremnina u financirani sustav.

Zaključit ćemo ovaj rad preporukama za bolju koordinaciju sustava otpremnina s drugim sustavima osiguranja dohotka nezaposlenima. Prvo, zemlje koje osim sustava otpremnina propisuju i osiguranje za slučaj nezaposlenosti (Slovenija je jedna od njih) boljom koordinacijom isplata iz oba sustava mogu smanjiti troškove bez reduciranja osiguranja. Naime, pravila o ispunjavanju uvjeta za dobivanje osigurnine iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti mogu se prilagoditi tako da prava iz osiguranja radnici mogu ostvarivati tek kada im isteknu povlastice koje imaju prema pravilima o otpremninama, odnosno nakon n mjeseci, ako je pojedinac primio n mjesečnih naknada iz sustava otpremnina (takav je sustav na snazi u nekim razvijenim zemljama, primjerice u Kanadi; v. Vodopivec, 2004).

Još jedna mogućnost – koja se izravno odnosi na problem neisplate jest prelazak sa sustava otpremnina na sustav štednih računa na koje bi se uplaćivala sredstva kao osiguranje za slučaj nezaposlenosti (*pre-funded unemployment insurance savings accounts – UISAs*), što je primijenjeno u Austriji 2002. godine.⁸ Osim što bi se time riješio pro-

⁸ Godine 2002. Austrija je zamijenila svoj sustav otpremnina potpuno financiranim sustavom doprinosa, srodnim sustavu štednih računa za slučaj nezaposlenosti (Koman, Schuh i Weber, 2005). Reformom su prava stekli radnici koji

blem neispplate otpremnina, UISAs-om bi se povećala učinkovitost uklanjanjem prepreka za fleksibilnije tržište rada i smanjili sudski troškovi. Najradikalnije rješenje bilo bi uvođenje integriranog sustava otpremnina i UI (čileanski model), koji bi se sastojao od dva dijela: UISAs-a i fonda solidarnosti, i u kojemu bi korisnici najprije dobivali naknade iz UISAs-a, a nakon što bi iscrpili raspoloživa sredstva na svojim računima, sredstva bi im se isplaćivala iz fonda solidarnosti (detaljnije o reformi v. Acevedo et al., 2006, a o teoretskim razmatranjima v. Parsons, 2008).

*S engleskoga prevela Irena Klemenčić
Institut za javne financije, Zagreb*

LITERATURA

Acevedo, G., Eskenazi, P. and Pagés, C., 2006. "Unemployment Insurance in Chile: A New Model of Income Support for Unemployed Workers". *Social Protection Discussion Paper*, No. 0612. Washington D.C: The World Bank.

Addison, J. and Teixeira, P., 2001. "The Economics of Employment Protection." *IZA Discussion Paper*, No. 381. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Holzmann R., Iyer, K. and Vodopivec, M., 2008. "Severance Pay Programs around the World: Rationale, Status, and Reforms" in R. Holzmann and M. Vodopivec, eds. *Mandated Severance Pay Programs: An International Perspective on Status, Concepts and Reforms*. Washington, D.C: World Bank, forthcoming.

Koman, R., Schuh, U. and Weber, A., 2006. "The Austrian Severance Pay Reform: Toward a Funded Pension". *Empirica*, 32 (3), 255-274.

Kresal Šoltes, K., 1997. "Novosti pri varstvu delavskih terjatev v primeru insolventnosti delodajalca." *Podjetje in delo* 5 (23), 519-528.

MacIsaac, D. and Rama, M., 2000. *Mandatory Severance Pay in Peru: An Assessment of Its Coverage and Effects Using Panel Data*. Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group, Public Service Delivery.

Mansor, N. [et al.], 2001. "Malaysia: Protecting Workers and Fostering Growth" in G. Betcherman and R. Islam, eds. *East Asian Labor Market and the Economic Crisis: Impacts, Responses, and Lessons*. Washington, D.C.: World Bank.

OECD, 1999. *Employment Outlook*. Paris: OECD.

su kraće vrijeme u službi, te su uklonjene zapreke za mobilnost radnika, čime je postignuta prenosivost i omogućeno akumuliranje povlastica od početka radnog vijeka. Poslodavci uplaćuju 1,5% plaće za svakoga pojedinog radnika, sredstva se čuvaju na središnjem računu i ulažu na tržištu kapitala. Otpušteni radnici s radnim stažem od najmanje tri godine ili više mogu povući svoj udio sredstava s računa ili uložena sredstva mogu ostaviti do odlaska u mirovinu. Radnici koji daju otkaz ili imaju manje od tri godine staža ne mogu odmah dignuti sredstva koja su im namijenjena, pa taj aspekt sustava može smanjiti mobilnost radnika.

Orazem, P. F and Vodopivec, M., 2008. “Do Market Pressures Induce Economic Efficiency? The Case of Slovenian Manufacturing, 1994-2001.” *Southern Economic Journal*, forthcoming.

Schwab, J. S., 2003. “Mandating Severance Pay in Transition Economies”, paper prepared for the *International Workshop on Severance Payments Reform: Toward Unemployment Savings and Retirements Accounts*, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria, November 7-8, 2003.

Van Ours, J. C. and Vodopivec, M., 2006. How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Labor Economics*, 24 (2), 351:378.

Vodopivec, M. 2004. *Income Support for the Unemployed: Issues and Options*. Washington, D.C: The World Bank, Regional and Sectoral Studies Series, 2004.

Milan Vodopivec, Lilijana Madjar and Primož Dolenc Non-performance of the Severance Pay Program in Slovenia

Abstract

Combining information from the Firm Survey of Labor Costs with the information about claims filed with the Guarantee Fund by workers whose employers defaulted on their severance pay obligations, the paper analyzes the so-called non-performance problem of severance pay – the fact that coverage, and thus legal entitlement, does not guarantee the actual receipt of the benefit – as experienced in Slovenia in 2000. The findings are threefold: (i) one-third of total obligations incurred by firms failed to be honored and only a small portion of defaulted severance pay claims was reimbursed by the Guarantee Fund; (ii) while both men and women seem to be equally affected, workers older than 40 were disproportionately represented among those whose severance pay claims failed to be honored; and, (iii) among firms that incurred severance pay liabilities, larger and more productive firms were more likely to observe their fiduciary obligations and pay them out. These findings corroborate the weaknesses of severance pay as an income protection program, pointing to the large scale of the non-performance problem and the inequities created by it.

Key words: severance pay, severance pay non-performance, Guarantee Fund, Slovenia