

**Usluga analize adekvatnosti novčane naknade za
vrijeme nezaposlenosti i preporuke za zakonodavne
izmjene u okviru Nacionalnog plana oporavka i
otpornosti**

Isporuka:

**Konačno izvješće o analizi adekvatnosti novčane
naknade za vrijeme nezaposlenosti i preporuke za
zakonodavne izmjene**

Zagreb, 20. rujna 2022. godine



**Financira
Europska unija
NextGenerationEU**

Financira Europska unija – NextGenerationEU. Izneseni stavovi i mišljenja samo su autorovi i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili Europske komisije. Ni Europska unija ni Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za njih.



HRVATSKI ZAVOD ZA ZAPOŠLJAVANJE

Predgovor

Ugovorom o javnoj nabavi br. 344/01-32/21 MN 36 o nabavi usluga analize adekvatnosti novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti i izradi preporuka za zakonodavne izmjene koji su 21. ožujka 2022. sklopili Hrvatski zavod za zapošljavanje kao naručitelj i Ekonomski institut, Zagreb kao izvršitelj određeni su uvjeti i obaveze stranaka kod nabave predmetne usluge.

Člankom 6. Ugovora određene su obaveze izvršitelja koje su povezane uz odgovarajuće elemente Troškovnika, Dokumentacije o nabavi i Ponudu broj EIZ-HZ-01-21 od 22. 12. 2021. Dokumentacija o nabavi (pročišćeni tekst, treća izmjena od 17.12.2021.) u točki 2.8 određuje obvezu podnošenja cjelovitog konačnog rezultata predmeta nabave, odnosno *Konačnog izvješća o analizi adekvatnosti novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti i preporuka za zakonodavne izmjene* deset dana prije isteka krajnjeg roka završetka koji je određen za 30. rujna 2022.

Ovo *Konačno izvješće o analizi adekvatnosti novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti i preporuke za zakonodavne izmjene* koje su pripremili stručnjaci Ekonomskog instituta, Zagreb opisuje rezultate pet komplementarnih komponenata analize:

- 1) Analiza stanja adekvatnosti novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti
- 2) Komparativna analiza novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti
- 3) Kauzalna analiza novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti
- 4) Protučinjenična analiza novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti
- 5) Preporuke za zakonodavne izmjene u sustavu novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti;

Izvješće pripremio projektni tim kojeg čine Danijel Nestić, voditelj projektnog tima, Valerija Botrić, Ivica Rubil, Ivan Žilić, Vedran Recher, Lea-Karla Matić i Tibor Kovač.

Izvršenje usluga u okviru javne nabave čiji je rezultat ovo Izvješće financirano je iz programa Europske unije -NextGenerationEU. Iznesene stavove i mišljenja u ovom Izvješću treba pripisati isključivo autorima i oni ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili Europske komisije. Ni Europska unija ni Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za njih.

Sažetak

Novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti bitan je instrument zaštite radnika od negativnih posljedica nezaposlenosti i povezanih negativnih ishoda, automatski stabilizator ekonomije, kao i faktor koji olakšava realokaciju radne snage unutar gospodarstva. Radi svih ovih karakteristika, novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti instrument je koji se upotrebljava u gotovo svim razvijenim zemlja. Ipak, novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti ima dualnu prirodu: osim brojnih pozitivnih učinaka, postoje brojna istraživanja koja pokazuju kako izdašna naknada produžuje nezaposlenost jer smanjuje intenzitet traženja posla. Stoga je za učinkovitu implementaciju sustava novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti važno dobro parametrizirati velik broj odredbi sustava koje će pružiti osiguranje od nezaposlenosti pojedincima, te pritom smanjiti negativne učinke primanja naknade na motivaciju za traženje posla.

Ovaj dokument predstavlja rezultate analize adekvatnosti sustava novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti u Republici Hrvatskoj, kao i preporuke za unaprjeđenje postojećeg sustava. Analiza adekvatnosti je strukturirana u okviru četiri komponente, odnosno četiri povezana analitička smjera, iz čega slijede preporuke za zakonodavne izmjene kao peta analitička komponenta. U skladu s tim organizirana su poglavlja u ovom dokumentu. U prvom poglavlju (Komponenta 1) detaljno objašnjavamo postojeće stanje, dokumentiramo legislativne odredbe, objašnjavamo trendove, te popisujemo reformske zahvate. Drugo dio rada bio je (Komponenta 2) usmjeren na komparativnu analizu različitih agregatnih pokazatelja, prvenstveno sa zemljama Europske Unije; kompariraju se ne samo implementirani sustavi naknada, već i makroekonomske karakteristike koje determiniraju izdašnost i obuhvat novčane naknade. U trećem dijelu (Komponenta 3) koristimo administrativnu bazu Hrvatskog zavoda za zapošljavanje koja sadrži sve epizode nezaposlenosti od 2005. godine, te u skladu s međunarodnom literaturom, na razini pojedinca procjenjujemo učinak primanja naknade na tri ishoda: (i) duljinu trajanja nezaposlenosti, (ii) vjerojatnost zaposlenja, i (iii) duljinu trajanja zaposlenosti, tj., vremena provedenog izvan nezaposlenosti. U četvrtom poglavlju (Komponenta 4) analiziramo utjecaj naknade za vrijeme nezaposlenosti na poticaje za rad; to radimo za nekolicinu specificiranih hipotetskih kućanstava, koja se međusobno razlikuju po broju djece, prisutnosti partnera korisnika naknade te dohotku partnera (ako je zaposlen) i korisnika naknade (kad se zaposli), za koje uspoređujemo je li, na razini kućanstva financijski isplativije, imajući na umu sva socijalna primanja i davanja, da neki od članova budu primatelji naknade. Osim same statičke analize, ovaj pristup primjenjujemo i komparativno uspoređujući hrvatski sustav s odabranim europskim, te simuliramo učinak reformi na poticaje za rad. U posljednjem, petom, poglavlju (Komponenta 5) izvode se preporuke za zakonodavne izmjene i procjenjuje fiskalni učinak tih preporuka.

Pregled stanja za početak dokumentira kako pasivne mjere na tržištu rada u Hrvatskoj, u koju spada i novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti, iako i dalje prisutne, iz makroekonomske perspektive, gube implementacijsku popularnost u odnosu na aktivne mjere na tržišta rada. Točnije, 2019. godina je prva godina kada su izdaci za aktivne politike zapošljavanja prvi puta prestigle izdatke isplaćene za novčanu naknadu za nezaposlenost. Ova je tendencija u skladu s europskim trendovima. Iako aktivne mjere zapošljavanja otključavaju veliki potencijal za borbu protiv nezaposlenosti, novčana naknada za nezaposlenost, gledajući iz agregatne perspektive, ima poželjnu karakteristiku da je anti-ciklična mjera, jer ukupni iznosi isplaćeni za naknadu rastu kako ekonomija raste, što daje naknadi na nezaposlenost karakter automatskog stabilizatora.

Ostvarivanje prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti u Republici Hrvatskoj regulirano je Zakonom o tržištu rada (Narodne novine, broj 118/18 i 32/20). Da bi nezaposlena osoba ostvarila pravo na novčanu naknadu u Republici Hrvatskoj mora zadovoljiti tri odredbe: (i) ispuniti uvjete prethodnog rada; (ii) radni odnos ne smije prestati njezinom krivnjom ili voljom; (iii) mora se u zakonskom roku prijaviti nadležnom područnom uredu HZZ-a i podnijeti zahtjev za novčanu naknadu. Visina novčane

naknade ovisi o plaći koju je osoba ostvarila prije prestanka radnog odnosa jer osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade čini prosjek bruto plaće ostvaren u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa, uz odgovarajuće odredbe i za nezaposlenost nakon obavljanja samostalne djelatnosti. Novčana naknada za prvih 90 dana korištenja iznosi 60%, a za preostalo vrijeme korištenja 30% od osnovice, a propisan je najniži i najviši iznos novčane naknade koji ovisi o prosječnoj plaći isplaćenoj u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini te iznos novčane naknade za prvih 90 dana korištenja ne može biti viši od 70%, a za preostalo vrijeme korištenja ne može biti viši od 35% iznosa te plaće, što znači da je trenutno maksimalan iznos 4.711,00 kuna mjesečno za prvih 90 dana i 2.355,50 kuna mjesečno za preostalo vrijeme korištenja. Duljina trajanja novčane naknade je od 90 do 450 dana, ovisno o prethodnom trajanju radnog odnosa, a postoji i izuzetak za osobe koje imaju 32 godine radnog staža i nedostaje i 5 godine do dobne granice za starosnu mirovinu u obliku trajne novčane naknade za nezaposlenost.

Analizirajući legislativne promjene oko naknade za zaposlenost zaključujemo kako, iako je promjena bilo, postoji implementacijski kontinuitet koji garantira stabilnost i predvidivost za korisnike sustava, bez većih reformskih zahvata. Stoga i ne čudi da, prilikom analize odnosa neto plaće i prosječne isplaćene naknade u primjećujemo kako su ova dva pokazatelja usko povezana: kako su se uvjeti na tržištu rada poboljšavali zadnjih godina i plaće rasle, tako je i isplaćena naknada rasla. Primjerice, prosječna ispaćena mjesečna naknada je 2010. godine bila 1.506,93 kuna dok je 2019. godine bila 2.433,45 kuna. Štoviše, udio prosječne novčane naknade u prosječnoj plaći, kao i njezi udio u minimalnoj plaći i pragu rizika od siromaštva, je postupno rastao do 2019. godine ukazujući na poboljšanje adekvatnosti novčane naknade. Međutim, 2020. dolazi do zaokreta i u novim okolnostima obilježenima gospodarskim zastojem zbog pandemije COVID-19 njezina se adekvatnost počinje smanjivati. I takav se ishod može povezati sa cikličnošću novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti. Cikličnost je vidljiva i u broju korisnika koji su, očekivano, usko povezani s općim ekonomskim kretanjima. Prvu komponentu studije zaključujemo sa stavom da je hrvatski sustav novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti stabilan i dobro uređen, te kako su broj korisnika i visina novčane naknade determinirani uvjetima na tržištu rada.

Gledajući komparativno, što je predmet druge komponente studije, može se zaključiti da Hrvatska pripada skupini europskih zemalja u kojima su agregatni izdaci za naknade za nezaposlenost relativno niski. Primjerice, izdaci za naknade za nezaposlene u 2019. godini iznosili su 1,7% BDP-a Europske unije (170.275,89 milijuna eura), uz izražene razlike među pojedinačnim zemljama članicama, a Hrvatska se nalazi na donjem dijelu distribucije, te uz Mađarsku, Sloveniju i Slovačku u 2019. godini izdvaja 0,6% BDP-a (321,43 milijuna eura), što je 0,26 postotnih bodova ispod prosjeka zemalja članica EU. Slično je vidljivo i iz pokazatelja u apsolutnim terminima: 2019. godine najviša razina izdataka za nezaposlene po nezaposlenoj osobi ostvarena je u Luksemburgu (44.201,8 eura godišnje), Austriji (27.688,7 eura) i Belgiji (26.112,9 eura), a Hrvatska se nalazi među pet članica s najmanjim izdacima na razini od 2.701,1 eura, zajedno s Mađarskom, Slovačkom i Maltom.

Kako bismo detaljnije usporedili sustave novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti, uspoređujemo glavne pokazatelje sustava: neto stopu zamjene naknada za nezaposlene, ocjena strogosti uvjeta za aktivaciju te pokrivenost nezaposlenih osoba sustavom naknada za nezaposlene.

Uspoređujući neto stopu zamjene, koja odražava omjer naknade u odabranom mjesecu nezaposlenosti i neto dohotka kućanstva prije prekida radnog odnosa, zaključujemo kako je neto stopa zamjene u Hrvatskoj nakon 2 mjeseca nezaposlenosti među višima u EU i iznosi 78%. Ipak, već nakon 6 mjeseci naknade za nezaposlene pokrivaju svega 39% dohotka od rada, što znatno niže od, primjerice, Slovenije. Točnije, neto stopa zamjene u Sloveniji nakon 2 mjeseca također iznosi 78%, no postepeno opada na razinu od 68% nakon pola godine nezaposlenosti te 46% tek za kategoriju nezaposlenih 12 mjeseci.

Ako pogledamo OECD-ovu ocjenu strogosti kriterija za aktivaciju naknada prvog stupnja, u koju ulazi i osiguranje u slučaju nezaposlenosti, te usporedimo hrvatski sustav s onima u EU, zaključujemo kako

je u 2020. godini, Hrvatska uz Luksemburg zemlja s najstrožim kriterijem za ostvarivanje prava na osiguranje. Ako kriterije za ostvarivanje prava na osiguranje podijelimo na komponente (sankcije, kriteriji raspoloživosti i kriterije za traženje posla), vidimo da strogost kriterija dominantno proizlazi iz sankcija i kriterija traženja posla, u kojim je Hrvatska među strožim EU zemljama, a manje iz kriterija raspoloživosti. Primjerice, nezaposlena osoba u RH je automatski izuzeta iz sustava prava na novčanu naknadu u slučaju dobrovoljnog prekida radnog odnosa ili odbijanja sudjelovanja u obrazovnom programu, dok se aktivnosti traženja posla moraju temeljito dokumentirati.

Iako su Hrvatska pripada skupini europskih zemalja s nižim izdacima za naknadu za nezaposlenost, fiskalna pozicija nije razlog za to. Naime, iako RH ima relativno visok udio javnog duga u BDP-u u odnosu na EU zemlje, komparativna usporedba deficita državnog proračuna i strogosti kriterija za ostvarivanje osiguranja pokazuje kako je Hrvatska u proviziji novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti relativno stroža no što fiskalna pozicija zahtjeva.

Naposljetku, ako se hrvatski sustav novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti detaljnije usporedi sa sustavom u Sloveniji, primjetit će se dosta sličnosti, pogotovo u uvjetima i iznosima novčane naknade. Ipak, ključna razlika u usporedbi Slovenije i Hrvatske je što su u Hrvatskoj stroži kriteriji definicije nezaposlenosti, kao i one nezaposlenosti koja omogućuje novčanu naknadu. Dok hrvatski sustav brani novčanu naknadu za nezaposlene koji su u nezaposlenost ušli sporazumno raskidom ugovora u radu, slovenski sustav nema tu vrstu restrikcije.

Zaključno, komparativna analiza pokazuje kako Hrvatska, usporedbi s ostalim EU zemljama, izdvaja relativno manje za naknadu za nezaposlenost, kako su nam kriteriji za ostvarivanje prava strogi, ponajviše radi kriterija sankcija i traženja zaposlenja, kako nam je iznos naknade nakon tri mjeseca relativno neizdašan, te kako relativna fiskalna pozicija ostavlja mjesta za izdašnije osiguranje.

U trećem dijelu studije smo analizirali mikroekonomiske učinke naknade za nezaposlenost. Pozornost analize je bila usmjerena na individualne ishode na tržištu rada osoba koje su primale novčanu naknadu za nezaposlenost. Po uzoru na međunarodna istraživanja, u svrhu procjene učinaka koristili smo administrativne podatke o svim epizodama nezaposlenosti iz registra Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Radi se o bazi koja pokriva sve ulaske u nezaposlenost od 2005. godine do kraja ožujka 2022. godine te sadrži 4,45 milijuna epizoda nezaposlenosti i 1,55 milijuna osoba. Osim milijunskih opservacija, ova administrativna baza odlikuje se i mnoštvom varijabli koje omogućuju detaljnu deskriptivnu i uzročnu analizu.

Prije same deskriptivne i uzročne analize učinaka primanja naknade za nezaposlenost prikazali smo i deskriptivnu statistiku obuhvata primatelja naknade, kao i detaljniju strukturu samih primatelja. Iako je broj korisnika novčane naknade protukličan, pokazujemo kako se obuhvat naknade nije značajno mijenja kroz vrijeme. Iznos naknade, koji je povezan s osnovicom, rastao je dominantno radi kretanja na tržištu rada, a manje radi legislativnih promjena naknade. Same primatelje naknade smo prikazali po spolu, obrazovanju i dobi, a od zanimljivijih detalja izdvajaju se podjeli primatelja po razlogu prestanka radnog odnosa i zapošljivosti. Pokazujemo kako je većina primatelja naknade izgubila posao radi isteka ugovora na određeno i radi otkaza radi gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga, te da je većina primatelja naknade grupirana kao visoko i srednje zapošljiva.

Rezultati deskriptivne, ali i kauzalne analize koja kontrolira za niz interferirajućih faktora, pokazuju kako su i moralni hazard i smanjivanje frikcija na prisutni na hrvatskom tržištu rada kada govorimo o učincima primanja naknade za nezaposlenost.

Moralni hazard je vidljiv u duljem ostajanju u nezaposlenosti — primatelji novčane naknade ostaju nezaposleni do kraja perioda u kojem je naknada izdašnija. Primjerice, osobe koje primaju naknadu trajanje nezaposlenosti je koncentrirano upravo u periodu oko 90 dana, najviše izlazaka iz nezaposlenosti je upravo na 91. dan, točno oko isticanja perioda izdašnije novčane naknade. Nakon isteka 90 dana, kada i naknada pada, pada broj nezaposlenih ljudi. S druge strane, ovakav profil trajanja

nezaposlenosti ne vidimo kod ne-primatelja naknade, gdje je trajanje nezaposlenosti koncentrirano na od oko 20 do 40 dana. Statistički model koji uzima u obzir cijelo vrijeme trajanja nezaposlenosti, kao i individualne karakteristike osobe i epizode, pokazuje kako osobe koje primaju naknadu za nezaposlenost u prosjeku ostaju 2% dulje nezaposlene od ne-primatelja.

Ipak, primjećuju se i pozitivni učinci primanja naknade za vrijeme nezaposlenosti na buduće ishode na tržištu rada. Primjerice, primatelji se naknade češće zapošljavaju u usporedbi s ne-primateljima naknade (72,27% naspram 59,17%). Statistički model koji drži sve ostale faktore uključene u model konstantnim, pokazuje kako primatelji imaju 5,8 postotnih poena veću šansu izaći iz nezaposlenosti radi zaposlenja od osoba koje ne primaju naknadu.

Također, nakon što se zaposle, primatelji naknade u usporedbi s ne-primateljima dulje ostaju izvan nezaposlenosti. Primjerice, u prosjeku, nakon godinu dana 56,1% primatelja naknade koju su zaposleni su još uvijek izvan nezaposlenosti, nasuprot 48,3% zaposlenih ne-primatelja; a vidljivo je kako je ovaj odnos prisutan kroz sve točke u vremenu. Obuhvatniji statistički model pokazuje kako primatelji naknade koji su izašli iz nezaposlenosti zaposlenjem, u prosjeku, držeći sve ostalo konstantnim, imaju 32% manju šansu vratiti se u nezaposlenost od ne-primatelja naknade. Naposljetku, heterogeni efekti po godina pokazuju kada primatelji novčane naknade ostaju dodatno dulje u nezaposleni u odnosu na ne-primatelje u recesijama.

Treća komponenta studije zaključuje kako ovi rezultati potvrđuju očekivanu dvojaku narav mikroekonomskih efekata primanja novčane naknade – s jedne strane naknada produljuje vrijeme trajanja nezaposlenosti, dok s druge poboljšava izglede se osoba zaposli i dulje ostane dulje nezaposlenosti.

Četvrti dio studije promatra poticaje za rad korisnika naknade za vrijeme nezaposlenosti. Samog korisnika naknade promatra se kao člana kućanstva u kojem odrasli članovi zajednički donose odluke o tome tko će i koliko raditi, a resursi se dijele prema potrebama članova kućanstva – što implicira da utjecaj naknade na poticaje za rad korisnika naknade načelno ovisi o strukturi kućanstva: broju i dobi djece, prisustvu partnera, statusu partnera na tržištu rada i, u slučaju zaposlenosti, visini dohotka, ali i o sustavu poreza i transfera. Kao ključan indikator poticaja za rad korisnika naknade koristi se participacijsku poreznu stopu (PPS), koja mjeri koliko kućanstvo zapošljavanjem korisnika naknade finansijski gubi – zbog gubitka naknade i drugih transfera (npr., doplatka za djecu) te zbog toga što mora platiti porez na dohodak i doprinose za mirovinsko osiguranje – kao udio u bruto dohotku koji zarađuje po zapošljavanju. Što kućanstvo više gubi, to su poticaji za prelazak korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost manji. Kako bismo ispitali učinak primanja naknade na participacijsku poreznu stopu koristimo pristup simulacije za hipotetska kućanstava, ukupno njih 24, koja se međusobno razlikuju po broju djece, prisutnosti partnera korisnika naknade te dohotku partnera i korisnika naknade, simuliramo zapošljavanje korisnika naknade. Na temelju simuliranih promjena, računamo participacijsku poreznu stopu kao mjeru poticaja za prelazak korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost. Ovaj pristup omogućuje statičku analizu utjecaja primanja naknade, međunarodnu usporedbu, ali i simuliranje reformskih zahvata u sustavu naknade za vrijeme nezaposlenosti.

Prvi zaključak analize je kako su poticaji za rad relativno niski prva tijekom prva pri mjeseca primanja naknade, te da značajno rastu nakon isteka prvog perioda izdašnije naknade. Točnije, za razmatrane tipove hipotetskog kućanstva i razine bruto plaće korisnika naknade nakon zapošljavanja, participacijska porezna stopa za tranziciju iz nezaposlenosti u zaposlenost nalazi se u rasponu 63,8% – 86,7% u slučaju zapošljavanja tijekom prva tri mjeseca primanja naknade, odnosno u rasponu 46,2% – 60,6% u slučaju zapošljavanja tijekom ostatka razdoblja primanja naknade. U oba slučaja, najveći dio poticaja proizlazi iz gubitka naknade, a drugi najveći iz nužnosti plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje. Ovaj rezultat samo naglašava kontrast između izdašnosti novčane naknade do i nakon 90 dana primanja.

Ovakav zaključak je vidljiv i iz međunarodne usporedbe porezne participacijske stope: u usporedbi s drugim europskim zemljama u Hrvatskoj su poticaji za rad ispodprosječni u prva tri, dok postaju iznadprosječni nakon tri mjeseca primanja naknade, što sugerira ako se novčanu naknadu želi napraviti izdašnjom, to svakako treba učiniti za period nakon prva tri mjeseca primanja.

Naposljetu, koristeći pristup participacijske porezne stope, simulira se i učinak četiri različite reforme sustava novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, sve u smjeru povećavanja izdašnosti. Očekivano, svako bi povećanje izdašnosti naknade dovelo do povećanja participacijske porezne stope, što bi PPS-ove u slučaju zapošljavanja tijekom prva tri mjeseca primanja naknade došli blizu 100% za korisnike naknade koji bi nakon zapošljavanja radili za bruto plaću nižu od prosječne. Nasuprot tome, u slučaju zapošljavanja tijekom ostatka razdoblja primanja naknade, premda bi izdašnija naknada povećala PPS-ove, oni bi i nakon najizdašnije razmatrane reforme bili manji od onih u baznom stanju za slučaj zapošljavanja tijekom prva tri mjeseca primanja naknade. Gledajući međunarodnu usporedbu, u periodu nakon prva tri mjeseca primanja naknade čak ni najizdašnija razmatrana reforma ne povećava PPS-ove na razine zabilježene u zemljama s najvišim PPS-ovima. Drugačije rečeno, dok bi povećanje naknade za prva tri mjeseca nezaposlenosti smanjilo poticaje za rad na nedvojbeno prenisku razinu, za povećanje naknade za ostatak razdoblja nezaposlenosti još ima prostora.

U skladu s nalazima kako Hrvatska, u usporedbi s ostalim EU zemljama, izdvaja relativno malo za naknadu za nezaposlenost, kako su kriteriji za ostvarivanje prava strogi, a relativna fiskalna pozicija ostavlja mjesta za izdašnije osiguranje, u petom poglavlu iznosimo preporuke za izmjenu postojećeg sustava (Komponenta 5). Točnije, nudimo šest preporuka koje se mogu grupirati u dvije kategorije: (i) povećanje izdašnosti naknade i (ii) ublažavane uvjeta za ostvarivanje prava na novčanu naknadu. U prvu grupu preporuka koje imaju za cilj povećati izdašnost naknade ubrajamo preporuku za povećanje iznosa novčane naknade za razdoblje od 91. do 270. dana nezaposlenosti kao i preporuku za povoljnije određivanje osnovice za stjecanje novčane naknade u slučajevima kratkotrajnog zadnjeg radnog odnosa. U grupu preporuka koje imaju za cilj lakše stjecanje prava na naknadu ubrajamo preporuku za snižavanje uvjeta prethodnog radnog iskustva za mlade do 30 godina, preporuku za omogućavanje kombinacije prihoda od rada na nepuno radno vrijeme i naknade za nezaposlenost, preporuku da se naknada koja je prekinuta zbog kratkotrajnog radnog odnosa može nastaviti koristiti kod sljedeće epizode nezaposlenosti bez obzira na razlog prekida tog kratkotrajnog rada, te preporuku da osobe koje su vlasnici neaktivnog obrta ili trgovačkog društva mogu imati status nezaposlene osobe, a time i potencijalno ostvarivati pravo na naknadu. Sedma preporuka je po cilju nešto drugačija od prethodnih šest, a odnose se na bolje uređivanje prava na naknadu jedne specifične podskupine korisnika – članova posade broda u međunarodnoj plovidbi. Tu se predlaže povećanje ugovorene stope posebnog doprinosa kako bi se postigla veća ravnoteža između uplata doprinosa i isplata novčane naknade za ovu skupinu korisnika, te time odgovornije koristila proračunska sredstva.

Dvije preporuke koje se izdvajaju po potencijalnom broju korisnika, procijenjenim fiskalnim učincima, kao i razmjeru izmjene postojećeg sustava su povećanje iznosa novčane naknade za razdoblje od 91. do 270. dana nezaposlenosti te snižavanje uvjeta prethodnog radnog iskustva za mlade do 30 godina. Kao što je analiza pokazala, Hrvatska ima komparativno nisku razinu osiguranja od nezaposlenosti nakon prvog perioda nezaposlenosti, stoga predlažemo uvođenje među-perioda koji će omogućiti izdašniju potporu koja bi imala socijalni karakter, ali i omogućila dovoljno dodatnog vremena za traženje odgovarajućeg posla. Preciznije, preporuka je da se iznos novčane naknade za razdoblje od 91. do 270. dana korištenja poveća sa sadašnjih 30% osnovice na 45% osnovice, pri čemu najviši iznos novčane naknade u tom razdoblju ne može biti viši od 50% iznosa prosječne isplaćene neto plaće. Također, kako su uvjeti za stjecanje prava na naknadu u Hrvatskoj komparativno strogi, što posebice može biti ograničavajuće za mlade osobe koje su u nepovoljnijem položaju na tržištu rada jer nemaju dovoljno radnog iskustva, a veliki ih je dio i u takozvanoj NEET skupini (nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju). U cilju povećavanja participacije mladih na tržištu rada, kao i davanja dodatnog

sloja osiguranja, predlažemo da se za mlađe od 30 godina smanji uvjet prethodnog boravka na radu s devet mjeseci na šest mjeseci.

Za svaku od preporuka procjenjujemo i fiskalne učinke za naredne tri godine, imajući u obzir službene procjene kretanja makroekonomskih agregata, kao i scenarije koji uključuju bihevioralnu promjenu korisnika novčane naknade. Spomenuto povećanje iznosa naknade od 91. do 270. dana povećalo bi za ukupne isplaćene iznose za naknadu za nezaposlenost u rasponu od 9,35% do 15,03%, dok bi smanjivanje duljine vremena na prethodnom boravku na radu za mlade povećalo ukupne isplaćene naknade za od 4,8% do 14,2% u odnosu na bazni scenarij u kojem nema promjene naknade. U scenariju umjerene promjene ponašanja korisnika naknade, ukupno bi sve predložene promjene povećale ukupne izdatke za novčanu naknadu za oko 20% u odnosu na stanje u kojem nema promjena.

Sadržaj

Sažetak	iii
1. KOMPONENTA 1. Analiza stanja adekvatnosti novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti	1
1.1 Uvod.....	1
1.2 Sustav novčane naknade za nezaposlenost u Republici Hrvatskoj	2
1.3 Pregled važnih promjena u sustavu novčane naknade u Republici Hrvatskoj	4
1.4 Novčana naknada u Republici Hrvatskoj – opis trendova i stanja	8
1.5 Izabrana pitanja ostvarivanja prava na novčanu naknadu.....	15
1.5.1. „Trajna“ novčana naknada za nezaposlenost	15
1.5.2. Novčana naknada za članove posade broda u međunarodnoj plovidbi.....	16
1.5.3. Utvrđivanja osnovice za naknadu u minimalnom iznosu.....	17
1.5.4. Neostvarivanje prava na novčanu naknadu zbog uvjeta prestanka radnog odnosa.....	18
2. KOMPONENTA 2. Komparativna analiza novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti	19
2.1. Uvod.....	19
2.2. Usporedba agregatnih izdataka za novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti u Hrvatskoj i EU članicama	19
2.3. Usporedba karakteristika sustava novčanih naknada	22
2.4. Usporedbe hrvatskog sustava s odabranim članicama EU.....	34
2.4.1. Slovenija	45
2.4.2. Austrija.....	45
2.4.3. Slovačka	46
2.4.4. Portugal	47
2.4.5. Njemačka	48
2.4.6. Danska.....	48
3. KOMPONENTA 3. Kauzalna analiza adekvatnosti novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti	50
3.1. Uvod.....	50
3.2. Korišteni podaci	50
3.3. Učinci primanja novčane naknade za nezaposlenost	59
3.4. Zaključak.....	73
4. KOMPONENTA 4. Protučinjenična analiza novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti.....	74
4.1. Uvod.....	74
4.2. Konceptualni okvir.....	75
4.3. Metodologija	77
4.4. Rezultati	79
4.4.1. Bazno stanje	79
4.4.2. Reforme.....	86
4.4.3. Međunarodna usporedba	90
4.5. Zaključak.....	93
5. KOMPONENTA 5. Preporuke za zakonodavne izmjene u sustavu novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti	94
5.1. Uvod.....	94
5.2. Preporuke za zakonodavne promjene	95
5.2.1. Popis preporuka	95
5.2.2. Preporuka 1: Povećati iznos novčane naknade za razdoblje od 91. do 270. dana nezaposlenosti	95
5.2.3. Preporuka 2: Olabaviti uvjete prethodnog radnog iskustva za ostvarivanje prava na naknadu za osobe do 30 godina starosti.....	96
5.2.4. Preporuka 3: Omogućiti kombinaciju prihoda od rada i novčane naknade u slučaju prihvaćanja rada na nepuno radno vrijeme i plaće do određenog iznosa.....	97

5.2.5. Preporuka 4: Omogućiti nastanak korištenja novčane naknade nakon kratkotrajnog zapošljavanja prilikom slijedećeg stjecanja statusa nezaposlene osobe u slučaju sporazumnog raskida zadnjeg radnog odnosa.....	98
5.2.6. Preporuka 5: Omogućiti povoljnije određivanje osnovice za stjecanje novčane u slučajevima nezaposlenosti nakon kratkotrajnog radnog odnosa	98
5.2.7. Preporuka 6: Omogućiti stjecanje statusa nezaposlene osobe te ostvarivanje prava na novčanu naknadu i osobama čiji obrt, trgovačko društvo ili druga pravna osoba nisu bili aktivni duže vrijeme.....	99
5.2.8. Preporuka 7: Povećati ugovorenu stopu posebnog doprinosa za zapošljavanje člana posade broda u međunarodnoj plovidbi	100
5.3. Procjena fiskalnih učinaka predloženih mjera	102
5.3.1. Makroekonomске pretpostavke	102
5.3.2. Scenariji procjene fiskalnih učinaka	103
5.3.3. Fiskalni učinci Preporuke 1.....	104
5.3.4. Fiskalni učinci Preporuke 2.....	107
5.3.5. Fiskalni učinci primjene Preporuke 3	108
5.3.6. Fiskalni učinci primjene Preporuke 4	109
5.3.7. Fiskalni učinci primjene Preporuke 5	110
5.3.8. Fiskalni učinci primjene Preporuke 6	111
5.3.9. Fiskalni učinci primjene Preporuke 7	112
5.3.10. Fiskalni učinci cijelog paketa preporuka.....	114
Korištena literatura.....	116
DODATAK: Osnovni statistički pokazatelji o nezaposlenim osobama i korisnicima novčane naknade.....	119

Popis tablica

Tablica 1.1. Sažetak promjena u iznosima i trajanju novčane naknade	6
Tablica 1.2. Minimalna i maksimalna novčana naknada za nezaposlenost kroz godine	9
Tablica 1.3. Izabrani pokazatelji adekvatnosti novčane naknade (NN) za vrijeme nezaposlenosti.....	11
Tablica 1.4. Sklopljeni i potpisani ugovori o osiguranju članova posade broda u međunarodnoj plovidbi, uplate doprinosa po osnovi tih ugovora.....	16
Tablica 2.1. Stopa rizika od siromaštva nezaposlenih osoba, 2010.-2020.....	25
Tablica 2.2. Sustavi novčane naknade (NN) u EU-27	35
Tablica 3.1. Struktura korištene HZZ-ove baze epizoda nezaposlenosti od siječnja 2005. do ožujka 2022.....	51
Tablica 3.2. Razlozi izlaska iz nezaposlenosti po statusu dobivanja naknade (2005.-2021.)	63
Tablica 3.3. Deskriptivna statistika po statusu dobivanja naknade (2005.-2021.).....	65
Tablica 3.4. Rezultati procjena učinka primanja novčane naknade za nezaposlene (2005. – 2021.)...	68
Tablica 4.1. Podaci za izračun PPS-ova na slici 5.1 i njihova dekompozicija.....	81
Tablica 4.2. Osnovni parametri naknade za nezaposlene za bazno stanje i reforme.....	87
Tablica 4.3. Iznos naknade (HRK mjesечно) prije i nakon reformi te razlika (u %) između iznosa nakon i prije reforme.....	88
Tablica 4.4. PPS (u %) prije i nakon reformi	89
Tablica 5.1. Projekcije kretanja glavnih makroekonomskih pokazatelja.....	102
Tablica 5.2. Projekcije broja korisnika te prosječnog i najnižeg iznosa novčane naknade u scenariju bez reforme sustava novčane naknade	103
Tablica 5.3. Fiskalni učinci primjene Preporuke 1 (u milijunima kuna).....	106
Tablica 5.4. Fiskalni učinci primjene Preporuke 2 (u milijunima kuna).....	108
Tablica 5.5. Fiskalni učinci primjene Preporuke 3 (u milijunima kuna).....	109
Tablica 5.6. Fiskalni učinci primjene Preporuke 4 (u milijunima kuna).....	110
Tablica 5.7. Fiskalni učinci primjene Preporuke 5 (u milijunima kuna).....	111
Tablica 5.8. Fiskalni učinci primjene Preporuke 6 (u milijunima kuna).....	112
Tablica 5.9. Fiskalni učinci primjene Preporuke 7 (u milijunima kuna).....	113
Tablica 5.10. Fiskalni učinci primjene paketa mjera prema Preporukama 1-7 (u milijunima kuna) .	114
Tablica D.1. Registrirane nezaposlene osobe i korisnici novčane naknade prema spolu, 2005. - 2021.....	119
Tablica D.2. Registrirane nezaposlene osobe prema razini obrazovanja, 2005. - 2021.....	120
Tablica D.3. Korisnici novčane naknade prema razini obrazovanja, 2005. - 2021.....	121
Tablica D.4. Registrirane nezaposlene osobe prema dobi, 2005. - 2021.	122
Tablica D.5. Korisnici novčane naknade prema dobi, 2011. - 2021.....	123
Tablica D.6. Registrirane nezaposlene osobe prema trajanju nezaposlenosti, 2005. - 2021.....	124
Tablica D.7. Korisnici novčane naknade prema trajanju nezaposlenosti, 2011. - 2021.....	125

Popis slika

Slika 1.1. Potrošnja za aktivne mjere zapošljavanja i novčanu naknadu i stopa nezaposlenosti.....	3
Slika 1.2. Udio prihoda opće države u BDP-u vs. udio izdataka za novčanu naknadu u rashodima opće države.....	8
Slika 1.3. Neto plaća i prosječno isplaćena novčana naknada u Republici Hrvatskoj.....	10
Slika 1.4. Udio korisnika novčane naknade u nezaposlenima i stopa rasta realnog BDP-a	12
Slika 1.5. Korisnici novčane naknade prema dobnim grupama	13
Slika 1.6. Korisnici novčane naknade prema trajanju nezaposlenosti.....	14
Slika 1.7. Korisnici novčane naknade prema obrazovanju.....	14
Slika 1.8. Trajne novčane naknade.....	15
Slika 2.1. Izdaci za naknade za nezaposlene (% bruto domaćeg proizvoda), 2019.....	19
Slika 2.2. Izdaci za naknade za nezaposlene (po nezaposlenoj osobi prema ILO definiciji), 2019.	20
Slika 2.3. Izdaci za naknade za nezaposlene (po nezaposlenoj osobi), 2019.	21
Slika 2.4. Bruto i neto izdaci za naknade za nezaposlene (po nezaposlenoj osobi), 2019.	21
Slika 2.5. Neto stopa zamjene naknada za nezaposlene, 2021.	23
Slika 2.6. Korelacija neto stope zamjene naknada za nezaposlene i stope rizika od siromaštva nezaposlenih osoba, 2020.	24
Slika 2.7. Stopa rizika od siromaštva nezaposlenih osoba, 2020.	24
Slika 2.8. Korelacija neto stope zamjene naknada za nezaposlene i stope prijelaza iz kratkotrajne nezaposlenosti u zaposlenost, 2020.	26
Slika 2.9. Strogost kriterija za aktivaciju naknada za nezaposlene prema vrsti naknade, 2020.	26
Slika 2.10. Strogost kriterija za aktivaciju naknada za nezaposlene prema kategoriji, 2020.	28
Slika 2.11. Korelacija između deficitarnog proračuna i strogosti kriterija za aktivaciju naknada za nezaposlene	29
Slika 2.12. Korelacija između deficitarnog proračuna i prosječne NSZ naknada za nezaposlene u prvih dvanaest mjeseci nezaposlenosti	29
Slika 2.13. Udio javnog duga u bruto domaćem proizvodu, 2017. – 2021.	30
Slika 2.14. Pokrivenost nezaposlenih osoba sustavom naknada za nezaposlene, 2010./2020.	31
Slika 2.15. Kriterij duljine trajanja prethodnog radnog odnosa i duljina trajanja prava na naknadu za nezaposlene	32
Slika 2.16. Obuhvaćenost nezaposlenih osoba sustavom naknada za nezaposlene – kompozicijski efekt u Hrvatskoj, 2010. – 2020.	33
Slika 3.1. Udio epizoda nezaposlenosti u kojima je ostvareno pravo na primanje naknade po mjesecima	54
Slika 3.2. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i spolu.....	55
Slika 3.3. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i dobi	55
Slika 3.4. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i obrazovanju.....	56
Slika 3.5. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i statusu prije ulaska.....	56
Slika 3.6. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i razlogu prekida radnog odnosa	57
Slika 3.7. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i vjerojatnosti izlaska u zaposlenost.....	58
Slika 3.8. Kretanje osnovice i iznosa novčane naknade za nezaposlene	59
Slika 3.9. Duljina nezaposlenosti po statusu dobivanja naknade (2005.-2021.)	60
Slika 3.10. Duljina nezaposlenosti po statusu dobivanja naknade i dobi korisnika (2005.-2021.)	61
Slika 3.11. Duljina nezaposlenosti po statusu dobivanja naknade i zapošljivosti korisnika (2005.-2021.).....	62
Slika 3.12. Kaplan-Meier procjena trajanja vraćanja u nezaposlenost po statusu dobivanja naknade (2005.-2021.).....	64

Slika 3.13. Procjena učinka primanja naknade na trajanje nezaposlenosti po godinama (2005.-2021.).....	71
Slika 3.14. Procjena učinka primanja naknade izlazak iz nezaposlenosti zapošljavanjem po godinama (2005.-2021.).....	71
Slika 3.15. Procjena učinka primanja naknade vrijeme provedeno izvan nezaposlenosti po godinama (2005.-2021.).....	72
Slika 4.1. PPS (u %) za različite tipove kućanstava, tijekom prva tri mjeseca i ostatka razdoblja primanja naknade, uz bruto dohodak prije i nakon nezaposlenosti u visini 67% prosječnog bruto dohotka.....	80
Slika 4.2. Iznos naknade (HRK mjesечно) za nezaposlene za različite razine bruto dohotka korisnika naknade prije ulaska u nezaposlenost.....	83
Slika 4.3. PPS (u %) za različite tipove kućanstava, tijekom prva tri mjeseca i ostatka razdoblja primanja naknade, uz različite iznose bruto dohotka prije i nakon nezaposlenosti	84
Slika 4.4. Dekompozicija PPS-ova sa Slike 4.3.	85
Slika 4.5. Usporedba PPS-a između Hrvatske i drugih europskih zemalja	91
Slika 5.1. Povezanost kretanja broja korisnika novčana naknade i rasta BDP-a, 2006. – 2021.....	103
Slika 5.2. Distribucija trajanja primanja naknade za primatelje u 2021. godini.....	105
Slika 5.3. Scenariji duljeg ostanka u nezaposlenosti radi izdašnije naknade	106

1. KOMPONENTA 1.

Analiza stanja adekvatnosti novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti

1.1 Uvod

Novčana naknada za nezaposlenost bitna je karakteristika tržišta rada u svim europskim zemljama. Osnovna je zadaća novčane naknade za nezaposlenost zaštita radnika od negativnih posljedica nezaposlenosti. Naime, u literaturi se ističe povezanost nezaposlenosti i povećanog rizika od siromaštva (Gallie et al., 2003.) kao i od štetnih zdravstvenih ishoda (Jin et al., 1995.). Prema tome, sustav novčanih naknada kroz materijalne i psihološke mehanizme štiti zdravlje (O'Campo et al., 2015.). Isto tako, veća prava na ključne programe socijalnog osiguranja, poput sustava za naknade nezaposlenima, povezana su s manjim relativnim i apsolutnim siromaštвom (Scruggs i Allan, 2006.). Osim što osigurava radnike od rizika siromaštva u slučaju gubitka posla, djeluje i kao automatski stabilizator u ekonomiji. Drugim riječima, u prosjeku izdaci za novčanu naknadu rastu u krizi, a padaju u uzlaznoj fazi ekonomskog ciklusa. Novčana naknada za nezaposlenost također olakšava realokaciju radne snage unutar gospodarstva jer ljudi koji traže posao ne moraju prihvati svaki posao koji im se nudi, već onaj koji odgovara njihovim vještinama. Naravno, iako je sa stajališta pojedinca koji traži posao poželjno da novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti bude što izdašnija, istraživanja pokazuju da izdašnije naknade u prosjeku dovode do duljeg trajanja nezaposlenosti (Tatsiramos, 2009.). Intuitivno je da izdašnija naknada može smanjiti motivaciju za pronalaženjem posla. Upravo zbog izbjegavanja ovakvog oblika moralnog hazarda¹, literatura često navodi da je izdašnost naknada potrebno koordinirati s drugim mjerama socijalne politike. U osnovi sustav novčane naknade pokušava pronaći ravnotežu između osiguravanja dostojanstvenog života radnika koji ostanu bez posla i minimiziranja spomenutog moralnog hazarda.

Dakle, iako u svojoj srži novčana naknada za nezaposlene predstavlja svojevrsnu premosnicu za radnike koji ostaju bez posla, ona inherentno ima i socijalnu dimenziju, odnosno ulogu ublažavanja negativnih posljedica nezaposlenosti na blagostanje pojedinca. Upravo je navedeno i temeljni cilj mjera pasivnih politika na tržištu rada, dio kojeg je i sustav novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti. Tradicionalno je u Hrvatskoj sustav pasivnih mjera bio dominantan (Obadić, 2009.), dok su se aktivne mjere poticanja zapošljavanja postepeno razvijale, kako svojim brojem tako i finansijskim iznosima (Slika 1.1.). Za razliku od pasivnih, aktivne mjere politika na tržištu rada predstavljaju alate koji bi trebali povećati vjerojatnost zapošljavanja nezaposlenih osoba. Neka istraživanja pokazuju kako često aktivne politike pozitivno utječu na zaposlenost dok su pasivne u najboljem slučaju neutralne (Kraft, 1998.). Na individualnoj pak razini, pronađeno je kako aktivne politike zapošljavanja smanjuju diskrepanciju između percepcije uloženog truda i nagrade, odnosno kod osoba utječu na povećanje osjećaja nagrade, dok se ne pronalazi nikakav utjecaj pasivnih politika (Lunau et al., 2020.). Recentno istraživanje Pignattia i Van Belle (2021.) pak ukazuje na komplementarnost aktivnih i pasivnih politika na tržištu rada za razvijene zemlje. Odnosno, povećanje rashoda za pasivne politike može imati pozitivan utjecaj ako se paralelno ulaže dovoljno kapaciteta i u aktivne politike na tržištu rada. Slika 1.1. opisuje, relativnu važnost aktivnih mjera zapošljavanja i novčane naknade kao najvažnije pasivne politike tržišta rada. Uočljivo je da su prije 15 godina aktivne mjere bile gotovo u potpunosti marginalizirane u odnosu na novčanu naknadu. Izdaci za novčanu naknadu očekivano su se smanjivali u vrijeme ekspanzije, do 2008. godine, nakon koje se opaža značajan rast u jeku duboke recesije. Kako je počela padati stopa nezaposlenosti, tako su i izdaci za novčanu naknadu krenuli u silazan trend (od 2014. do 2019. godine)

¹ Situacija kada se određena strana (pojedinac ili institucija) izolirana od rizika ponaša drugačije nego da je u situaciji u kojoj je u potpunosti suočena s rizikom.

što upućuje na već spomenutu izrazitu anti-cikličnost novčane naknade, odnosno njene uloge kao automatskog stabilizatora.

Promatrajući sredstva za aktivne politike zapošljavanja, istekom programa poticanja zapošljavanja u sklopu kojeg je 2005. godine isplaćeno preko 250 milijuna HRK, rashodi su bili na prilično niskoj razini, da bi krenuli rasti nakon 2009. godine. Međutim, vidljivo je kako je trend rasta prisutan sve do 2019. godine kada su izdaci za aktivne politike zapošljavanja prvi puta prestigle izdatke isplaćene za novčanu naknadu za nezaposlenost. Ako bi se promatralo samo post-krizno razdoblje, moglo bi se reći da su aktivne mjere zapošljavanja pro-ciklična mjera, u smislu da iznosi rastu kada gospodarstvo napreduje, a stopa nezaposlenosti se smanjuje. Navedeno je važno iz aspekta planiranja fiskalnih kapaciteta za pojedine mjere u skladu s projekcijama kretanja nacionalne ekonomije.

Slika 1.1. dobro ilustrira trend po kojem sve veći primat, i istraživački i u smislu ekonomske politike zauzimaju aktivne politike na tržištu rada; trend koji je u razvijenim zemljama počeo uglavnom upravo pojavom Velike ekonomske krize 2008./2009. godine (Martin, 2015.). Usprkos tome, istraživanja pokazuju da zbog socijalnih razloga ne treba zanemariti pasivne politike na tržištu rada (Scruggs i Allan, 2006.), kao i da treba voditi računa o institucionalnom okviru unutar kojeg se provode aktivne politike (Martin, 2015.) te o potencijalnoj komplementarnosti aktivnih i pasivnih politika na koje ukazuju Pignatti i Van Belle (2021.).

Nakon ovog kratkog uvodnog dijela slijedi pregled sustava novčanih naknada u Republici Hrvatskoj. Prvo se obrađuje trenutna situacija, odnosno, uvjeti za ostvarivanje prava na novčanu naknadu, njezina visina i trajanje. U idućem dijelu daje se pregled važnijih promjena u sustavu novčane naknade u Republici Hrvatskoj. Nakon toga, pažnja je posvećena deskriptivnoj statistici i opisu stanja i trendova u sustavu novčane naknade.

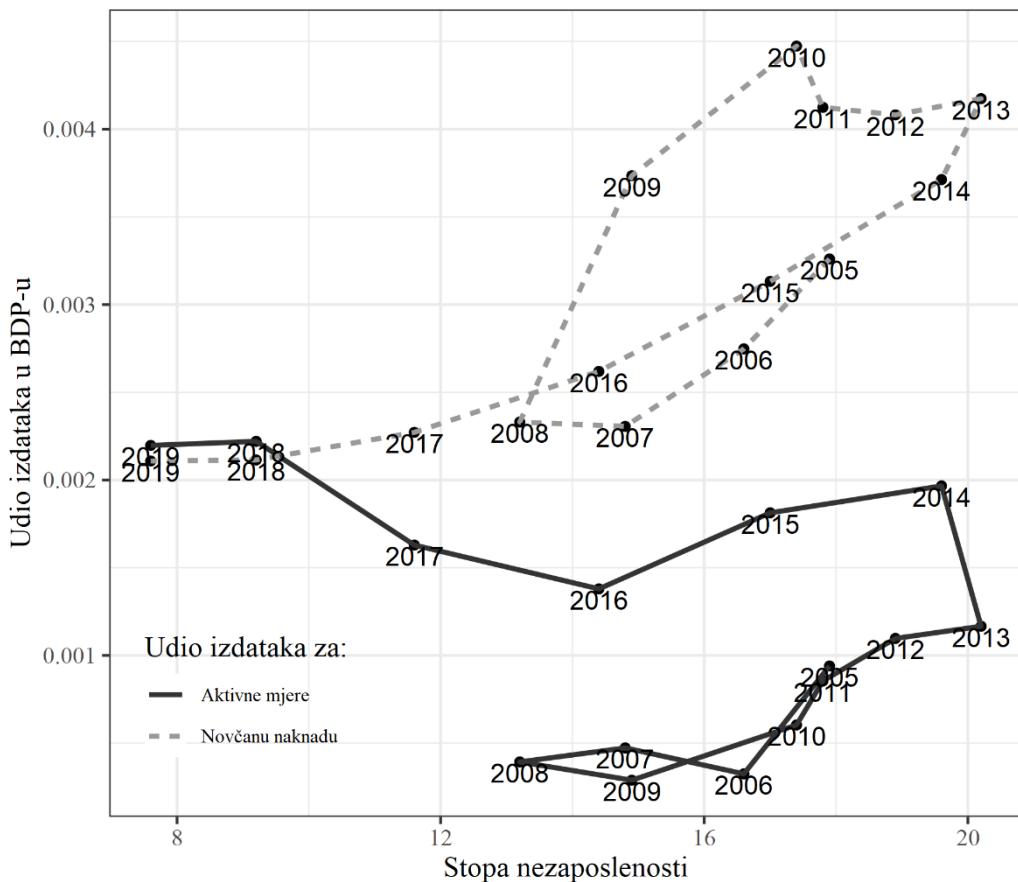
1.2. Sustav novčane naknade za nezaposlenost u Republici Hrvatskoj

Ostvarivanje prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti u Republici Hrvatskoj regulirano je Zakonom o tržištu rada (Narodne novine, broj 118/18 i 32/20). Da bi nezaposlena osoba ostvarila pravo na novčanu naknadu u Republici Hrvatskoj:

- 1) mora ispuniti uvjet prethodnog rada,
- 2) radni odnos joj ne smije prestati njezinom krivnjom ili voljom/obavljanje samostalne djelatnosti ne smije prestati bez opravdanih razloga,
- 3) mora se u zakonskom roku prijaviti nadležnom područnom uredu Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i podnijeti zahtjev za novčanu naknadu.

Što se tiče roka prijavljivanja u svezi ostvarivanja prava na novčanu naknadu potrebno je prijaviti se Hrvatskom zavodu za zapošljavanje u roku od 30 dana od prestanka radnog odnosa odnosno obavljanja samostalne djelatnosti i podnijeti zahtjev za novčanu naknadu. Ako je osoba nakon prestanka radnog odnosa ili obavljanja samostalne djelatnosti bila na bolovanju, odnosno rodiljnom, roditeljskom, posvojiteljskom ili skrbničkom dopustu, onda se mora prijaviti na Zavod u roku od 30 dana od prestanka neke od tih okolnosti. Međutim, specificirano je također i da osoba ako je "zbog opravdanog razloga" propustila rok za prijavu, može se prijaviti i podnijeti zahtjev u roku od osam dana od prestanka razloga koji je prouzročio propuštanje roka, a najkasnije 60 dana od propuštanja roka. Pritom se ne specificira što sve podrazumijeva "opravdani razlog". Pravo na novčanu naknadu stječe se ako u trenutku prestanka radnog odnosa, odnosno prestanka obavljanja samostalne djelatnosti, osoba ima najmanje 9 mjeseci rada u posljednja 24 mjeseca.

Slika 1.1. Potrošnja za aktivne mjere zapošljavanja i novčanu naknadu i stopa nezaposlenosti



Izvor: HZZ, izračun autora.

Kao vrijeme provedeno na radu smatra se:

- 1) vrijeme obveznog osiguranja po propisima o mirovinskom osiguranju ostvareno na temelju radnog odnosa u Republici Hrvatskoj i vrijeme u kojem je radnik bio privremeno nesposoban za rad odnosno na rodiljsnom, roditeljskom, posvojiteljskom ili skrbničkom dopustu nakon prestanka radnog odnosa odnosno službe, ako je za to vrijeme primao naknadu plaće prema posebnim propisima i
- 2) vrijeme obveznog osiguranja po propisima o mirovinskom osiguranju ostvareno na temelju obavljanja samostalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj, pod uvjetom da su uplaćeni doprinosi za obvezna osiguranja i vrijeme u kojem je mirovala obveza doprinosa prema propisu kojim se uređuju doprinosi za obveza osiguranja.

U vrijeme provedeno na radu uračunava samo vrijeme provedeno na radu poslije prestanka posljednjeg utvrđenog prava na naknadu.

Visina novčane naknade nakon prestanka radnog odnosa ovisi o plaći koju je osoba ostvarila prije prestanka radnog odnosa jer osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade čini prosjek bruto plaće ostvaren u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa, odnosno službe. Ako se zahtjev za novčanu naknadu podnosi po prestanku obavljanja samostalne djelatnosti, osnovicu za naknadu čini prosjek osnovice na koju su obračunani i uplaćeni doprinosi za obvezna osiguranja u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku obavljanja samostalne djelatnosti. Pod tromjesečnim razdobljem misli se na tri uzastopna kalendarska mjeseca. Novčana naknada za prvih 90 dana korištenja iznosi 60%, a za preostalo vrijeme korištenja 30% od osnovice. Propisan je najniži i

najviši iznos novčane naknade. Najviši iznos novčane naknade ovisi o prosječnoj plaći isplaćenoj u gospodarstvu Republike Hrvatske u prethodnoj godini te iznos novčane naknade za prvih 90 dana korištenja ne može biti viši od 70%, a za preostalo vrijeme korištenja ne može biti viši od 35% iznosa te plaće. Trenutno, maksimalna naknada iznosi 4.711,00 kn mjesečno za prvih 90 dana i 2.355,50 kn mjesečno za preostalo vrijeme korištenja. Najniži iznos novčane naknade ovisi o minimalnoj plaći u Republici Hrvatskoj umanjenoj za doprinose za obvezna osiguranja te, ukoliko ste radili u punom radnom vremenu, novčana naknada ne može biti niža od 50% iznosa te plaće.

Pravo na novčanu naknadu može se ostvariti u trajanju od 90 do 450 dana, a što ovisi o ukupnom vremenu koje je osoba provela na radu, i to kako slijedi:

- 90 dana za rad od 9 mjeseci do 2 godine,
- 120 dana za rad više od 2 godine,
- 150 dana za rad više od 3 godine,
- 180 dana za rad više od 4 godine,
- 210 dana za rad više od 5 godina,
- 240 dana za rad više od 6 godina,
- 270 dana za rad više od 7 godina,
- 300 dana za rad više od 8 godina,
- 330 dana za rad više od 9 godina,
- 360 dana za rad više od 10 godina,
- 390 dana za rad više od 15 godina,
- 420 dana za rad više od 20 godina,
- 450 dana za rad više od 25 godina.

Postoji izuzetak od ovog pravila za osobe koje su provele na radu 32 godine i nedostaje im 5 godina do ispunjenja uvjeta dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu imaju pravo na novčanu naknadu sve do ponovnog zaposlenja ili nastupanja neke druge okolnosti za prestanak prava na novčanu naknadu. Za utvrđivanje trajanja prava na novčanu naknadu uzima se u obzir vrijeme koje je osoba provela na radu u bilo kojoj državi članici Europske unije, kao i u Švicarskoj, Norveškoj, Islandu i Lihtenštajnu.

Nakon opisa trenutnog stanja i uvjeta za ostvarivanje novčane naknade, slijedi pregled bitnih promjena kroz koje je sustav prošao, kako bi se prije pregleda trendova kroz podatke stekao uvid u smjer djelovanja poduzetih promjena.

1.3. Pregled važnih promjena u sustavu novčane naknade u Republici Hrvatskoj

Sustav novčane naknade prošao je kroz nekoliko važnih promjena u posljednjih petnaest godina, koje su sažete u nastavku, a pregled je dan i u Tablici 1.1.

Do 31.12.2008. godine (NN 32/2002, NN 86/2002, NN 114/2003, NN 151/2003) osnovicu za određivanje visine novčane naknade čini prosjek obračunate plaće umanjen za obvezne doprinose za puno radno vrijeme u posljednja tri mjeseca provedena na radu na temelju kojih se ostvaruje pravo na novčanu naknadu. Donja granica bila je određena kao 20% iznosa prosječne plaće isplaćene u Republici Hrvatskoj, a gornju granicu utvrđivala je Vlada Republike Hrvatske, odnosno ministar nadležan za rad, uz prethodno mišljenje Gospodarsko-Socijalnog Vijeća i suglasnost ministra financija. Zadnja je odluka Vlade 30.09.2003. godine propisala maksimalan iznos od 1000,00 HRK mjesečno. Trajanje novčane naknade bilo je povezano sa duljinom radnog staža, i to kako slijedi:

1. 78 dana ako je provela na radu od 9 mjeseci do 2 godine,
2. 104 dana ako je provela na radu više od 2 godine,

3. 130 dana ako je provela na radu više od 3 godine,
4. 156 dana ako je provela na radu više od 4 godine,
5. 182 dana ako je provela na radu više od 5 godina,
6. 208 dana ako je provela na radu više od 6 godina,
7. 234 dana ako je provela na radu više od 7 godina,
8. 260 dana ako je provela na radu više od 8 godina,
9. 286 dana ako je provela na radu više od 9 godina,
10. 312 dana ako je provela na radu više od 10 godina.

Nezaposlena osoba koja je provela na radu 35 godina, ako je muškarac, odnosno 30 godina, ako je žena imala je pravo na novčanu naknadu sve do ponovnog zaposlenja ili nastupanja nekog od uvjeta za prekid isplate novčane naknade (npr. starosna mirovina, otvaranje poduzeća itd.).

Od 1.1.2009. godine (NN 80/2008 Odluka o proglašenju Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti) visina novčane naknade vezuje se direktno i u stvarnosti uz ostvarenu plaću, a iz propisanih gornjih i donjih granica ukinuta je diskrečijska odluka Vlade. Drugim riječima, iako je i ranije formalna visina naknade bila vezana uz plaću, granice su bile postavljene tako da je osoba koja je imala najveću plaću mogla ostvariti maksimalno 200 HRK veću naknadu od osobe s najmanjom plaćom (Tablica 1.2.). Nakon ove promjene osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade za osobu kojoj je prestao radni odnos čini prosjek bruto plaće ostvaren u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa odnosno službe. Visina novčane naknade za prvih 90 dana korištenja iznosi 70%, a za preostalo vrijeme korištenja 50% od osnovice. Iznos novčane naknade ne može za prvi 90 dana biti viši od 70%, a za preostalo vrijeme korištenja viši od 50% iznosa prosječne plaće isplaćene u gospodarstvu Republike Hrvatske u prethodnoj godini prema posljednjem službeno objavljenom podatku. Trajanje novčane naknade produženo je, ali i dalje je određeno prema duljini radnog staža i to kako slijedi:

1. 90 dana ako je provela na radu od 9 mjeseci do 2 godine,
2. 120 dana ako je provela na radu više od 2 godine,
3. 150 dana ako je provela na radu više od 3 godine,
4. 180 dana ako je provela na radu više od 4 godine,
5. 210 dana ako je provela na radu više od 5 godina,
6. 240 dana ako je provela na radu više od 6 godina,
7. 270 dana ako je provela na radu više od 7 godina,
8. 300 dana ako je provela na radu više od 8 godina,
9. 330 dana ako je provela na radu više od 9 godina,
10. 360 dana ako je provela na radu više od 10 godina,
11. 390 dana ako je provela na radu više od 15 godina,
12. 420 dana ako je provela na radu više od 20 godina,
13. 450 dana ako je provela na radu više od 25 godina.

Uvjet za trajnu novčanu naknadu promijenjen je na 32 godine provedene na radu za muškarce i za žene. Također, osobe koje ostvare pravo na trajnu naknadu nakon 12 mjeseci korištenja ne mogu dobiti iznos viši od 40% iznosa prosječne plaće isplaćene u gospodarstvu Republike Hrvatske. Za ograničeni period, od 1.8.2009. do 31.12.2010. godine, uvedena su dodatna ograničenja na iznos novčane naknade, koja su vezana uz minimalnu plaću (Tablica 1.1.).

Od 5.2.2013. godine (NN 12/2013 Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti), mijenja se iznos naknade nakon prvih 90 dana korištenja on više ne iznosi 50% već 35% utvrđene osnovice. Početni iznos za prvi 90 dana ostaje na 70%. Također, najviši iznos se mijenja sukladno ovoj promjeni pa ostaje gornja granica 70% prosječne plaće za prvi 90 dana, dok se gornja granica za preostali period spušta na 35% iznosa prosječne plaće isplaćene u Republici Hrvatskoj. Trajanje nezaposlenosti ostaje isto, sukladno trajanju radnog odnosa, kao što je navedeno u posljednjoj

promjeni od 1.1.2009. Dodatni uvjet koji se uvodi od 2013. godine je postroženi kriteriji za ostvarivanje trajne novčane naknade, pa se sada traži osim 32 godine provedene na radu i dobna granica, odnosno da osobi nedostaje do 5 godina do ispunjenja uvjeta dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu.

Od 1.1.2014. godine (NN 153/2013 Zakon o izmjenama i dopunama zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti) stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, osobe koje su obavljale samostalnu djelatnost mogu ostvariti pravo na novčanu naknadu. Nakon ove promjene, sve osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost osigurane su za slučaj nezaposlenosti. Osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade za osobu koja je obavljala samostalnu djelatnost prosjek osnovice na koju su obračunati i uplaćeni doprinosi za obvezna osiguranja utvrđene posebnim propisom u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku obavljanja samostalne djelatnosti. Dodatno, u idućoj iteraciji (NN 2/2014) postroženi su kriteriji za evidenciju nezaposlenosti i dodatno su regulirane obveze nezaposlenih koji traže posao.

Od 2.3.2017. godine (NN 16/2017 Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti) mijenja se postotak osnovice na 60% za prvih 90 dana korištenja i 30% za preostalo vrijeme korištenja. Najviši iznos za prvih 90 dana ostaje 70% prosječne plaće za prvih 90 dana korištenja i 35% iznosa prosječne plaće za preostalo vrijeme korištenja. Također, dodatno su pojašnjene prava i obveze nezaposlenih osoba koje imaju pravo na novčanu naknadu za nezaposlenost kako bi se ojačali poticaji nezaposlenima da prihvate posao izvan mjesta prebivališta.

Tablica 1.1. Sažetak promjena u iznosima i trajanju novčane naknade

Datum promjene	Promjene iznos novčane naknade	Promjene trajanja	Promjene najvišeg iznosa	Promjene najmanjeg iznosa
Do 31.12.2008.	Proshek obračunate plaće u posljednja tri mjeseca.	10 razreda u trajanju 78 do 312 dana, ovisno o radnom stažu (od 9 mjeseci do više od 10 godina).	1.000,00 HRK	20% iznosa prosječne plaće
1.9.2009.	Prvih 90 dana: 70% prosjeka bruto plaće ostvarene u tromjesečnom razdoblju prije prekida radnog odnosa (osnovice) Preostalo vrijeme korištenja: 50% bruto plaće ostvarene u tromjesečnom razdoblju prije prekida radnog odnosa	Trajanje za prvih 10 razreda po stažu povećano za 15%. Dodana 3 nova razreda, više od 15, više od 20 i više od 25 godina staža. Maksimalno trajanje povećano za 138 dana.	Prvih 90 dana: 70% prosječne plaće u RH. Preostalo vrijeme korištenja: 50% prosječne plaće u RH. Dulje od 12 mjeseci: 40% prosječne plaće u RH. Od 1.8.2009. do 31.12.2010. godine: Prvih 90 dana: ne može biti viši od	Nije propisan. Ali je propisano, ako se ne može izračunati osnovica, da se kao osnovica uzima minimalna plaća.

			iznosa minimalne plaće. Preostalo vrijeme korištenja: 80% iznosa minimalne plaće. Dulje od 12 mjeseci: 60% iznosa minimalne plaće.	
1.11.2010.	Smanjena naknada za nakon prva tri mjeseca: 35% osnovice.	Omogućeno produljenje trajanja prava na novčanu naknadu ako je ² <ol style="list-style-type: none"> 1) Osoba u evidenciji Zavoda neprekidno više od 12 mjeseci 2) Je u cijelosti iskoristila pravo na novčanu naknadu 	Preostalo vrijeme korištenja: 35% prosječne plaće RH.	Minimalan iznos ne može biti niži od 50% iznosa minimalne plaće.
5.2.2013.	Dodatna restrikcija za ostvarivanje prava na trajnu novčanu naknadu (32 godine staža + do 5 godina do ispunjenja uvjeta dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu).			
1.1.2014.	Proširenje prava na novčanu naknadu za samozaposlene, uz jako restriktivne uvjete.			
2.3.2017.	Prvih 90 dana: 60% osnovice. Preostalo vrijeme korištenja: 30% osnovice.	Nema promjena.	Prvih 90 dana: 70% prosječne neto plaće u RH. Preostalo vrijeme korištenja: 35% prosječne neto plaće u RH.	Nema promjena.

Izvor: izrada autora, NN 32/2002, NN 86/2002, NN 114/2003, NN 151/2003, NN 80/2008, NN 12/2013, NN 153/2013, NN 16/2017.

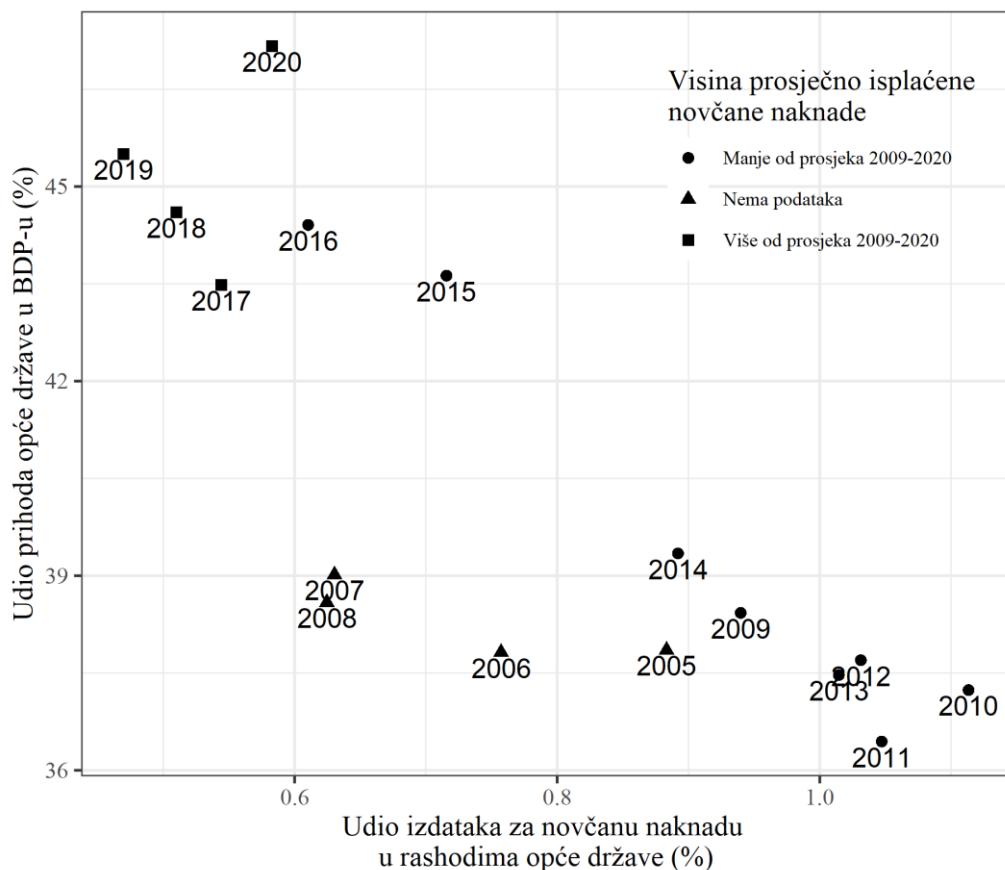
² Produljenje 30 dana ako je iskoristila utvrđeno pravo na novčanu naknadu od 360 do 450 dana, 60 dana ako je iskoristila utvrđeno pravo na novčanu naknadu od 270 do 330 dana, 90 dana ako je iskoristila utvrđeno pravo na novčanu naknadu od 180 do 240 dana, 120 dana ako je iskoristila utvrđeno pravo na novčanu naknadu od 90 do 150 dana.

Nakon taksativnog nabranja i opisa administrativnih promjena, slijedi uvid u trenutno stanje i recentne trendove u sustavu novčane naknade u Republici Hrvatskoj.

1.4. Novčana naknada u Republici Hrvatskoj – opis trendova i stanja

Kao što je ranije naglašeno, svaki sustav novčane naknade ima inherentnu tenziju između ublažavanja posljedica nezaposlenosti za pojedince s jedne i motivacije za traženjem posla i fiskalnih kapaciteta s druge strane. Slika 1.2. ilustrira cikličnost sustava novčane naknade, kao i njegovu već spomenutu ulogu automatskog stabilizatora. U ekonomski nepovoljnim vremenima kada se proračun teže puni, i udio izdataka za novčanu naknadu u rashodima opće države relativno je visok. Dodatno, vidljivo je da je u vremenima ekspanzije prosječna novčana naknada relativno izdašnija nego u krizi.³

Slika 1.2. Udio prihoda opće države u BDP-u vs. udio izdataka za novčanu naknadu u rashodima opće države



Izvor: DZS, Ministarstvo financija, izrada autora.

U Tablici 1.2. prikazano je kretanje najviše i najniže, te prosječno isplaćene novčane naknade za nezaposlenost u Republici Hrvatskoj od 2005. godine. Što se tiče maksimalnog iznosa, najveće su turbulentije zabilježene u periodu od 2008. do 2011. godine. Prvo je, izmjenama zakona i vezivanjem iznosa uz plaću prije nastupanja nezaposlenosti, maksimalna naknada narasla trostruko, da bi uvođenjem ograničenja od 1.8.2009. godine bila vraćena na iznos koji je bio 1000 HRK viši od

³ Prosječno isplaćena novčana naknada izračunata je za razdoblje 2009.-2020. zbog nepostojanja podataka za prethodna razdoblja.

prethodnog iz 2008. godine. Ta ograničena naknada bila je na snazi do studenog 2011. godine kada se vraća novčana naknada iz zakona, i ona opet postaje cca. 1500 HRK viša od ove ograničene, odnosno 2500 HRK viša od maksimalne naknade iz 2008. godine. Za razliku od turbulencija u visini maksimalnog iznosa novčane naknade, minimalni je iznos od 2010. godine vezan uz minimalnu plaću u Republici Hrvatskoj, odnosno čini 50% tog iznosa. U čitavom periodu zabilježen je blagi, kontinuirani porast minimalne novčane naknade za one koji ostvare pravo na novčanu naknadu.

Tablica 1.2. Minimalna i maksimalna novčana naknada za nezaposlenost kroz godine

Godina	Najniži iznos	Najviši iznos	Prosječno isplaćena	Napomena
2005.	845,20 kn	1.000,00 kn	na	
2006.	887,20 kn	1.000,00 kn	na	
2007.	887,20 kn	1.000,00 kn	na	
2008.	976,60 kn	1.200,00 kn	na	do 1. veljače, do 1. kolovoza 1026,20, do 1. listopada 1034,80, do kraja godine 1046,80
2009.	0,00 kn	3.624,60 kn	1.477,54 kn	od 1.8.2009. 2.251,20 kn
2010.	1.000,00 kn	2.251,20 kn	1.506,93 kn	nakon 1.11.2010. 3.717,70 kn maksimalna, a minimalna 50% neto minimalne plaće
2011.	1.125,60 kn	3.740,10 kn	1.565,07 kn	
2012.	1.125,60 kn	3.808,70 kn	1.617,21 kn	
2013.	1.193,91 kn	3.834,60 kn	1.660,35 kn	
2014.	1.207,04 kn	3.860,50 kn	1.750,33 kn	
2015.	1.211,82 kn	3.873,10 kn	1.817,00 kn	
2016.	1.248,00 kn	3.997,70 kn	1.917,10 kn	
2017.	1.310,40 kn	3.979,50 kn	2.028,93 kn	
2018.	1.375,92 kn	4.189,50 kn	2.200,98 kn	
2019.	1.500,00 kn	4.369,40 kn	2.433,45 kn	
2020.	1.625,00 kn	4.519,90 kn	2.573,46 kn	
2021.	1.700,00 kn	4.734,10 kn	2.560,22 kn	

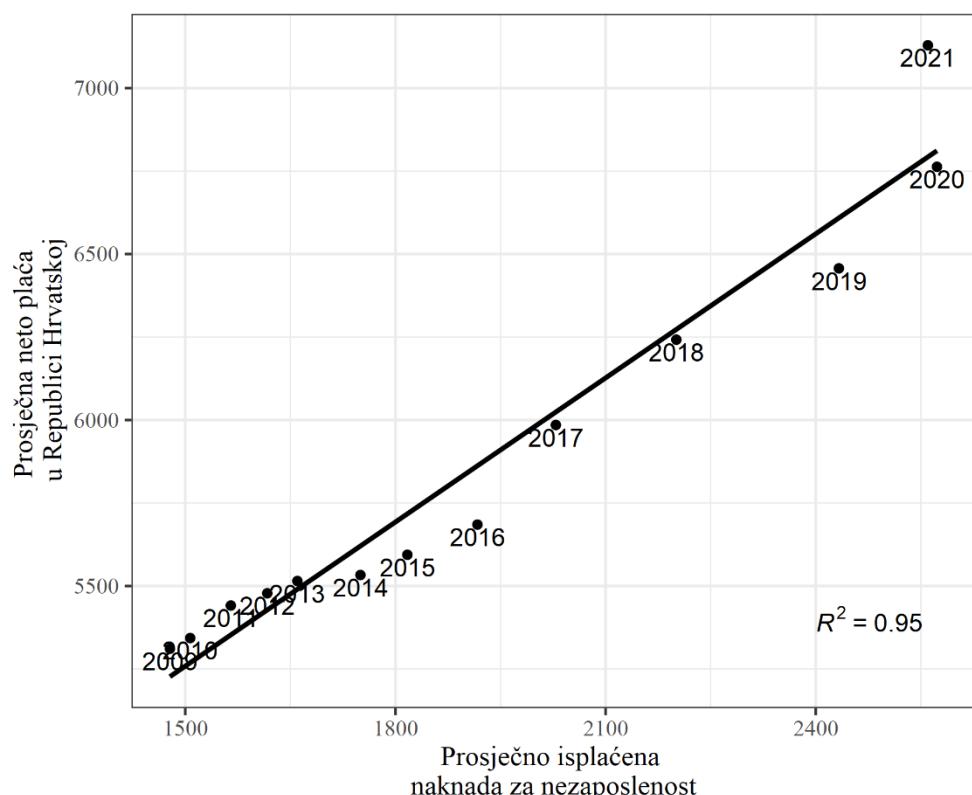
Izvori: HZZ i izračun autora.

U razdoblju od 2009. do 2021. godine visina prosječno isplaćene novčane naknade prilično je dobro pratila kretanje prosječno isplaćene neto plaće u gospodarstvu (Slika 1.3.). Štoviše, izravna usporedba prosječnog iznosa novčane naknade i prosječne neto plaće pokazuje da su administrativne promjene zadnjih godina, kao struktura nezaposlenih osoba s obzirom na plaću, karijeru i trajane nezaposlenosti u zadnjih 12 godina dovele do postupnog rasta stope zamjene, odnosno omjera između prosječne novčane naknade i prosječne neto plaće, kao što to pokazuje druga kolona Tablice 1.3. Stopa zamjene je najniža bila 2009. kada je iznosila 28% da bi nakon razdoblja stabilnog sporog rasta završila na 38% u 2020. godini. U 2021. godini je pala na 36%.

Stopa zamjene je jedan od ključnih agregatnih pokazatelja adekvatnosti novčane naknade. U Tablici 1.3. prikazana su još dva pokazatelja adekvatnosti. Jedan je udio novčane naknade u minimalnoj plaći,

a drugi udio novčane naknade u pragu rizika od siromaštva za jednočlano kućanstvo. I kod ova pokazatelja adekvatnosti novčane naknade može se uočiti njihovo povećanje od 2009., odnosno 2010. godine do 2019. godine. Tako je udio novčane naknade u neto minimalnoj plaći, odnosno u minimalnoj plaći umanjenoj za mirovinski doprinos povećana s oko 66% 2009. godine na 81% 2019. godine. Omjer novčane naknade i granice siromaštva za jednočlano kućanstvo povećan je sa 71% u 2010. godine na blizu 90% 2019. godine.

Slika 1.3. Neto plaća i prosječno isplaćena novčana naknada u Republici Hrvatskoj



Izvor: Ilustracija autora temeljem podataka DZS-a i HZZ-a.

Tablica 1.3. Izabrani pokazatelji adekvatnosti novčane naknade (NN) za vrijeme nezaposlenosti

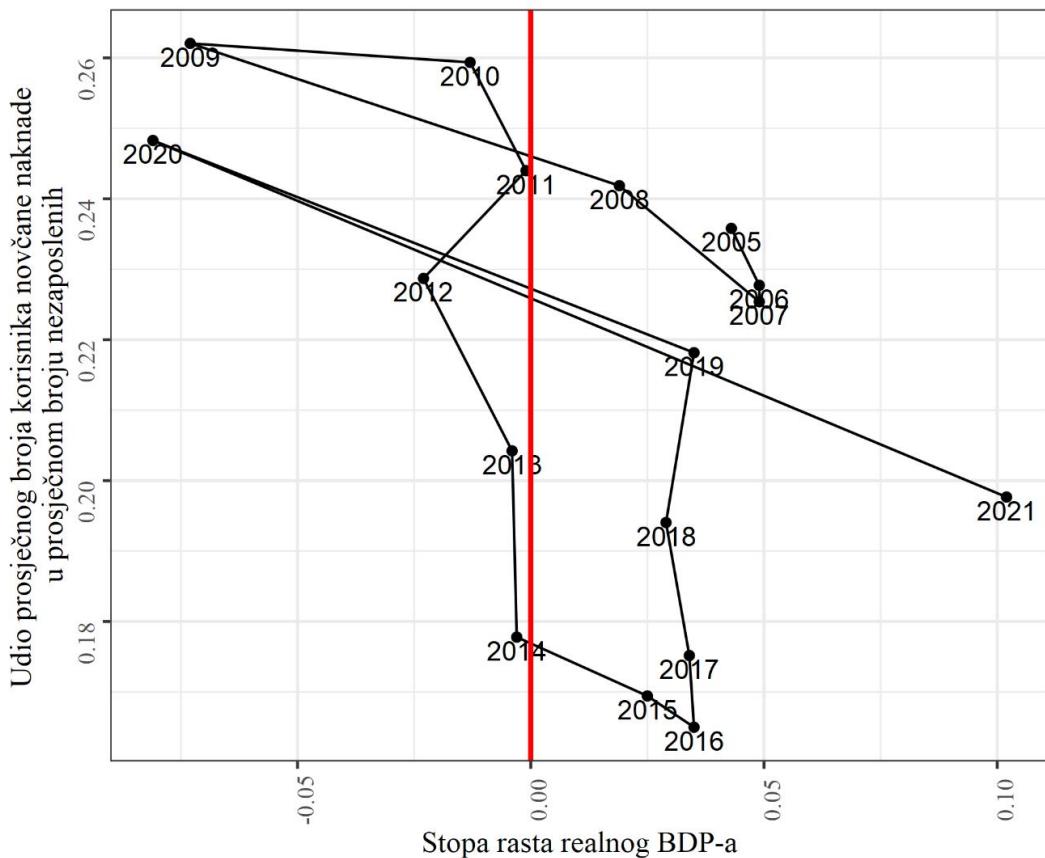
Godina	Udio prosječne NN u prosječnoj neto plaći (stopa zamjene)	Udio prosječne NN u minimalnoj plaći umanjenoj za doprinose	Udio NN u pragu rizika od siromaštva za jednočlano kućanstvo
2009.	27,8%	65,6%	-
2010.	28,2%	66,9%	70,7%
2011.	28,8%	69,5%	77,0%
2012.	29,5%	71,8%	80,9%
2013.	30,1%	69,5%	86,9%
2014.	31,6%	72,5%	88,4%
2015.	31,8%	75,0%	87,3%
2016.	33,7%	76,8%	88,0%
2017.	33,9%	77,4%	86,7%
2018.	35,3%	80,0%	88,6%
2019.	37,7%	81,1%	89,8%
2020.	38,1%	79,2%	87,9%
2021.	35,9%	75,3%	84,3%

Izvori: Izračun autora temeljem podataka DZS-a i HZZ-a.

U 2020. i 2021. godini stvari se mijenjaju tako da sva tri prikazana pokazatelja adekvatnosti u 2021. godini bilježe osjetno smanjenje. S jedne strane, jasno je da je kriza izazvana pojavom bolesti COVID-19 i djelomičnim zatvaranjem gospodarstva rezultirala netipičnim kretanjima na tržištu rada i drugaćijom strukturonom nezaposlenih osoba, što je onda moglo dovesti i do smanjivanja stupnja adekvatnosti usprkos nepromijenjenim parametrima sustava novčane naknade. No, to ujedno upućuje na zaključak da je došlo vrijeme da se razmotriti promjene u sustavu novčane naknade kako bi ona bolje odgovorila na izazove adekvatnosti u novim okolnostima.

Osim iznosa, bitna je i pokrivenost nezaposlenih novčanom naknadom za nezaposlene. Slika 1.4. prikazuje kretanje udjela nezaposlenih koji su ostvarili pravo na novčanu naknadu, u odnosu na stopu rasta BDP-a. Sve godine lijevo od crvene okomite linije predstavljaju godine pada realnog BDP-a. Vidljiv je trend smanjivanja udjela korisnika novčane naknade u ukupno nezaposlenima u godinama krize, koji je najprije usporen po izlasku iz krize u 2015. i 2016. godini, a zatim i preokrenut i počinje rasti. Pomaci za zadnje dvije godine dobro očrtavaju tektonske promjene i u BDP-u i na tržištu rada u jeku korona krize. Vrhunac je bio 2009. godine kada je preko trećina nezaposlenih ostvarivala pravo na novčanu naknadu. Istovremeno, kao što se pokazalo u Tablicama 1.1. i 1.2. izdašnost novčane naknade u tom periodu bila je relativno slaba. Usporedivši Sliku 1.4. Tablicama 1.1. i 1.2. može se iznijeti zaključak kako je sustav u promatranom periodu išao prema strožim kriterijima, odnosno manjoj pokrivenosti i istovremeno većoj izdašnosti novčane naknade za nezaposlenost.

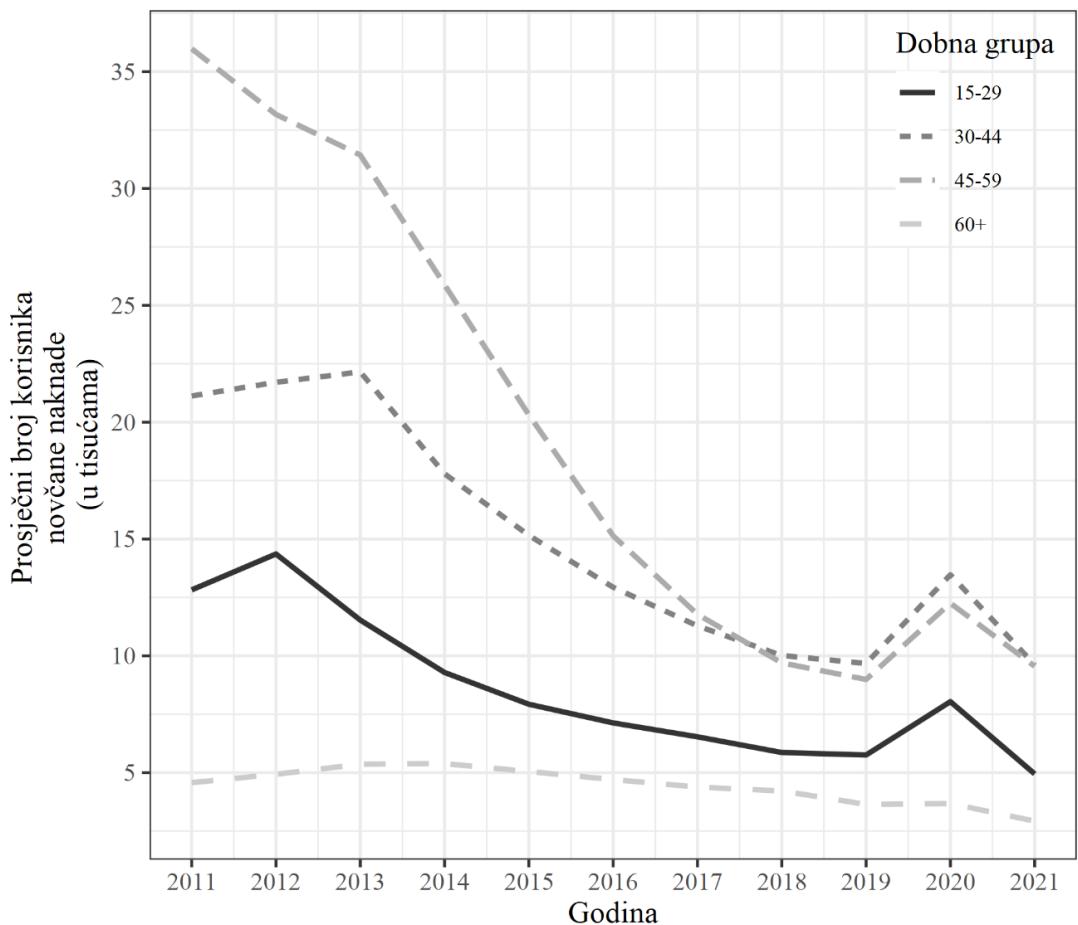
Slika 1.4. Udio korisnika novčane naknade u nezaposlenima i stopa rasta realnog BDP-a



Izvor: HZZ, DZS, izračun autora.

Slika 1.5. prikazuje kretanje prosječnog broja korisnika novčane naknade prema dobnim skupinama. Razvidan je trend smanjivanja broja korisnika u svim dobnim skupinama, što je donekle i očekivano budući da se i ukupni broj korisnika smanjio. Međutim, valja izdvojiti dobnu skupinu 45-59 godina koja bilježi najdrastičniji pad u promatranom periodu od 2011. godine i konvergenciju broja korisnika s ostalim dobnim grupama. Navedeno se može povezati i s korisnicima trajne novčane naknade (Slika 1.8.) Odnosno, budući da se išlo u restrikciju korištenja trajne novčane naknade kao forme prijevremene mirovine, za očekivati je da je ta promjena najviše pogodila dobnu skupinu koja je to pravo najviše koristila.

Slika 1.5. Korisnici novčane naknade prema dobnim grupama

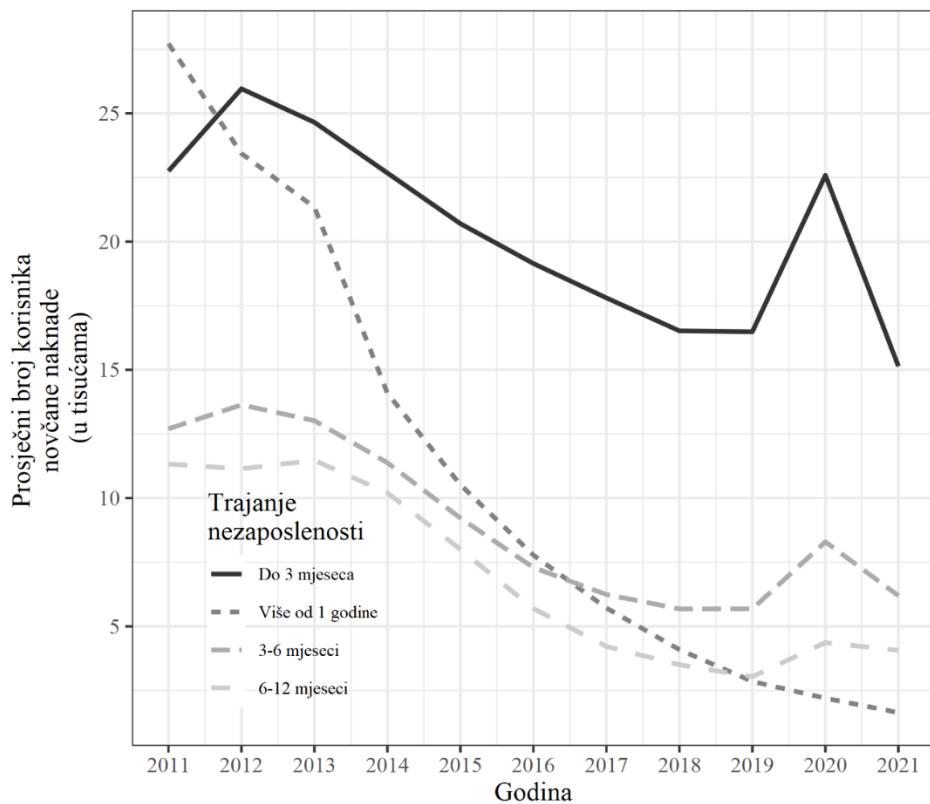


Izvor: HZZ, izračun autora.

Slika 1.6. prikazuje kretanje prosječnog broja korisnika novčane naknade prema trajanju nezaposlenosti. Očekivano, najveći je broj korisnika novčane naknade nezaposleno do 3 mjeseca, kada je i naknada najizdašnija. Nadalje, zapažen je trend kontinuiranog pada dugotrajno nezaposlenih (dulje od 1 godine) u čitavom desetgodišnjem razdoblju.

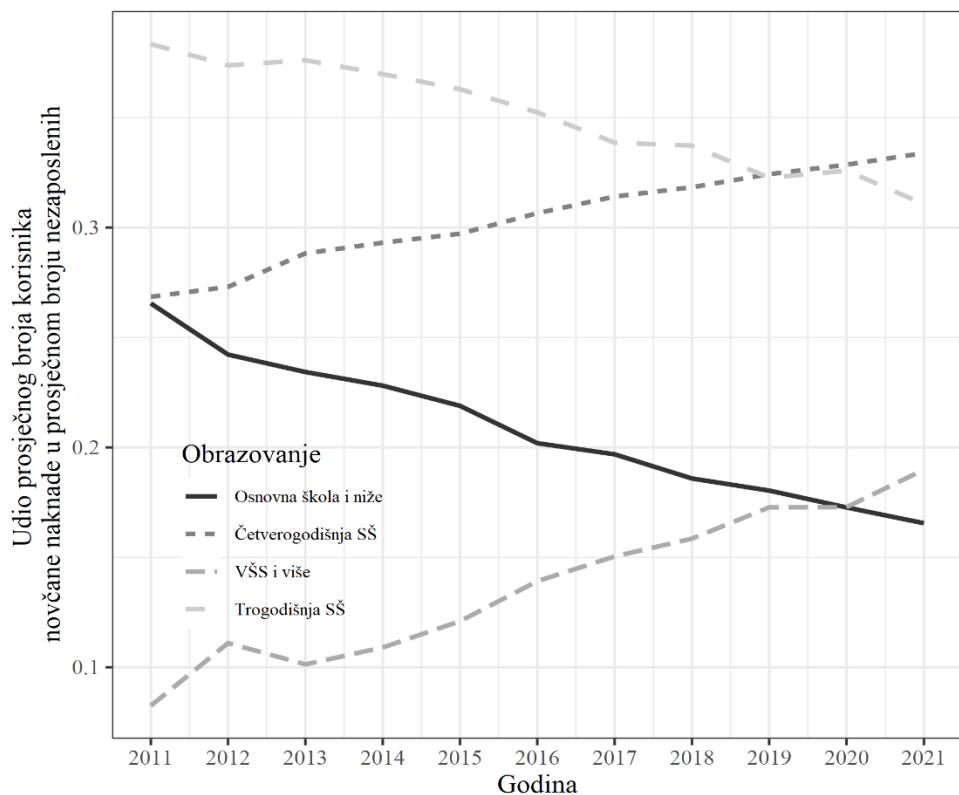
Slika 1.7. ilustrira da u desetgodišnjem razdoblju ljudi s višim postignutim stupnjem obrazovanja (viša škola, fakultet, četverogodišnja srednja škola) bilježe trend porasta udjela u ukupnim korisnicima novčane naknade. Međutim, to je vjerojatno i dio sekularnog trenda općenito sve višeg stupnja obrazovanja u stanovništvu, pa ne iznenađuje da, relativno gledano, udio neobrazovanih u korisnicima novčane naknade pada, dok udio relativno obrazovanih raste.

Slika 1.6. Korisnici novčane naknade prema trajanju nezaposlenosti



Izvor: HZZ, izračun autora.

Slika 1.7. Korisnici novčane naknade prema obrazovanju



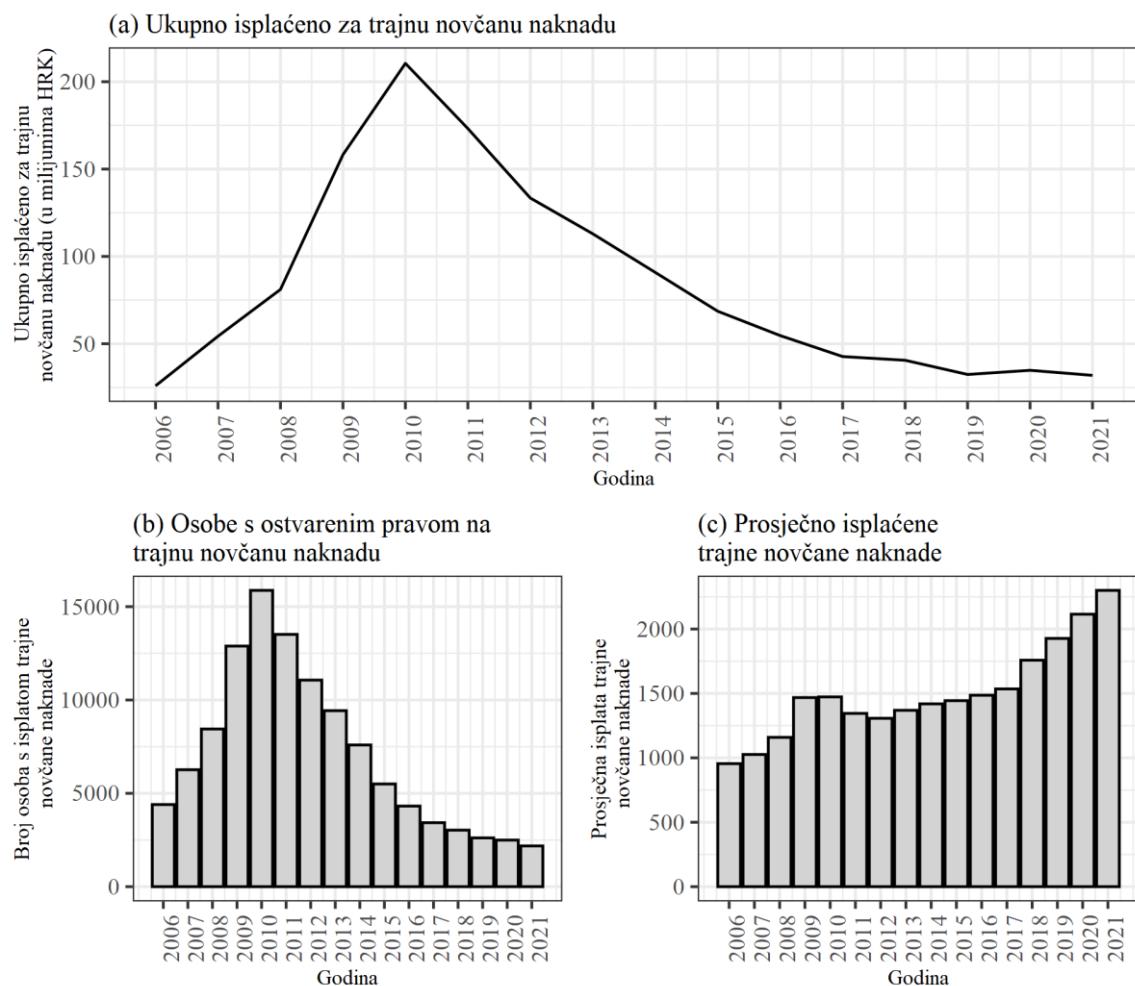
Izvor: HZZ, izračun autora.

1.5. Izabrana pitanja ostvarivanja prava na novčanu naknadu

1.5.1. „Trajna“ novčana naknada za nezaposlenost

Prije 2013. godine, u Hrvatskom je sustavu bilo relativno jednostavno ostvariti pravo na trajnu novčanu naknadu za nezaposlenost. Naime, bilo je dovoljno 32 godine radnog staža za ostvarivanje prava na trajnu novčanu naknadu, dakle potencijalno, do odlaska u mirovinu, bez drugih ograničenja. U praksi je to značilo da osoba koja je počela raditi s 18 godina, a prestala s 50 godina, može dobivati novčanu naknadu za nezaposlenost idućih 15 godina. Zbog toga je nakon 2013. godine dodan dodatan uvjet uz staž, a to je da osoba nema više od 5 godina do ostvarivanja uvjeta za starosnu mirovinu. Ova se promjena može poprati i na Slici 2. Panel (a) prikazuje ukupne iznose isplaćene za trajne novčane naknade (u milijunima HRK). Vrhunac je ostvaren 2010. godine, kada je isplaćeno preko 200 milijuna HRK, nakon čega iznosi polako iščezavaju. Isto vrijedi i za broj osoba s ostvarenim pravom na trajnu novčanu naknadu, koji se drastično smanjio u desetgodišnjem razdoblju. Istovremeno, prosječno isplaćena trajna novčana naknada se povećala sa oko 1500 HRK 2010. godine na preko 2000 HRK 2021. godine.

Slika 1.8. Trajne novčane naknade



Izvor: HZZ, izračun autora.

1.5.2. Novčana naknada za članove posade broda u međunarodnoj plovidbi

U posljednjim godinama uočeno je značajno povećanje broja pomoraca (članova posade broja u međunarodnoj plovidbi) koji status osiguranika, a time i pravo na novčanu naknadu, stječu potpisivanjem posebnog ugovora sa HZZ-om i preuzimanjem obveze uplate posebnog doprinosa. To je pravo regulirano čl. 69. Zakona o tržištu rada (NN 118/18, 32/20, 18/22).

U ovim slučajevima pravo na status osiguranika nije povezano s uplatom mirovinskog doprinosa, odnosno statusom osiguranika u mirovinskom osiguranju, već se taj status kao i pravo na novčanu naknadu vezuje se uz uplatu posebnog doprinosa za zapošljavanje. Za 2015. i 2016. godinu svi su pomorci uplaćivali doprinos u istom paušalnom iznosu koji je 2015. godine iznosio 47,26 kuna mjesečno, a 2016. godine 47,82 kuna mjesečno. Od 2017. obveza uplate doprinosa vezuje se uz osnovicu koja ovisi o poziciji na brodu, odnosno uz radno mjesto. Osnovica je određena Naredbom o mjesecnoj osnovici za obračun doprinosa za obvezna osiguranja člana posade broda u međunarodnoj plovidbi koju godišnje izdaje Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture. Pomorci su dužni platiti doprinos u visini 1,7% od propisane osnovice. Ugovori sa HZZ-om se sklapaju godišnje. Ako u godini za koju je potpisani ugovor pomorac ostvari više plovidbi s različitim pozicijama ili novom osnovicom, potpisuje se aneks ugovora.

U Tablici 1.4. prikazani su podaci o broju sklopljenih ugovora i osiguranih pomoraca, te podaci o isplatama koje su pomorci izvršili temeljem ugovora sa HZZ-om u razdoblju od 2015. do 2021. godine. Broj ugovora, kao i broj pomoraca koji su uplatom doprinosa stekli status osiguranika posebno raste nakon 2018. godine. Broj pomoraca koji su uplatili doprinos po propisanoj osnovici bio je 2021. godine desetak puta veći nego 2015. godine.

Tablica 1.4. Sklopljeni i potpisani ugovori o osiguranju članova posade broda u međunarodnoj plovidbi, uplate doprinosa po osnovi tih ugovora

Godina	Broj sklopljenih ugovora	Uplate doprinosa		
		Broj pomoraca	Iznos uplata	Prosječna uplata po pomorcu
2015.	114	107	39.663,21	370,68
2016.	164	133	41.587,20	312,69
2017.	58	134	39.318,79	293,42
2018.	831	384	197.018,07	513,07
2019.	1083	644	332.814,83	516,79
2020.	1388	884	476.964,48	539,55
2021.	1735	1162	656.611,95	565,07
Ukupno	6.179	3448	1.783.978,53	517,40

Izvor: Radne tablice HZZ-a.

Najvažniji razlog za sve veću atraktivnost ovakvih ugovora za pomorce može se pronaći u omjeru koristi i troškova za pomorce, pri čemu se najveća korist očituje u pravu na korištenje novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, a trošak je obveza uplate doprinosa.

Osnovne podatke o isplatama novčane naknade temeljem sklopljenih ugovora pripremio je HZZ u sklopu posebne obrade podataka za potrebe sadašnje analize. Projektni tim je pripremio dodatnu obradu podataka kako bi se podaci konsolidirali po godina, isplatama i osiguranicima. Pritom treba imati na umu da je moguće da se pri određivanju iznosa novčane naknade uzima u obzir i prethodni radni staž pomoraca u „redovnom“ sustavu. No, temeljem analize podataka čini se da to nije značajno utjecala na ukupan iznos isplaćenih naknada.

Ključni nalazi o isplatama novčane naknade temeljem ugovora pomoraca sa HZZ-om:

- a) Od 2015. do 2021. ukupno je 1686 pomoraca skloplilo barem jedan ugovor i uplatilo doprinos, dok je 1189 njih, ili približno 70% koristilo novčanu naknadu. Pritom je 286 osoba novčanu naknadu primila dva ili više puta (jedan pomorac primio je 5 puta, a 7 pomoraca 4 puta). Ukupna broj isplaćenih naknada bio je 1542. Kako je u ovom razdoblju, kako to pokazuje Tablica 2.2., bilo ukupno 3448 pomorac-godina, to znači se novčana naknada u prosjeku isplaćuje nakon otprilike svake 2 godine i 3 mjeseca uplate doprinosa. Ovo pokazuje da je učestalost korištenja novčane naknade kod pomoraca daleko veće nego u općoj populaciji zaposlenih.
- b) Za novčane naknade temeljene na sklopljenim posebnom ugovorima pomoraca sa HZZ-om u razdoblju 2015.-2021. isplaćeno (točnije odobreno za isplatu) ukupno 11,7 milijun kuna. To je približno 6,6 puta više od prikupljenih doprinosa temeljem tih istih ugovora (1,78 milijuna kuna, kako to pokazuje Tablica 1.4.)
- c) Prosječan iznos isplaćene novčana naknade za vrijeme nezaposlenosti iznosio je 7.575 kuna. Kako je moguće da se dio iznosa te naknade vezuje uz prethodni radni staž, promotrili smo prosječan iznos naknade koja se pomorcu isplaćuje po prvi puta u promatranom razdoblju u odnosu na prosječan iznos naknada koje se pomorcu isplaćuje po drugi, treći, četvrti ili peti put. Prosječan iznos naknade koja se isplaćuje po prvi puta je 7.650 kuna, a one nakon prvog puta 7.320 kuna. Razlika nije toliko velika, što pokazuje da učinci prethodnog radnog staža na visinu naknade pomoraca ne utječu značajno na ključne zaključke
- d) Kako je 1686 različitih pomoraca skloplilo ugovore i uplatilo ukupno 1,78 milijuna doprinosa, to znači da je svatko u prosjeku u razdoblju 2015.-2021. upatio 1.050 kuna doprinosa. A za njihove novčane naknade u isto je vrijeme utrošeno 11,7 milijuna kuna ili u prosjeku 6.930 kuna po pomorcu. To potvrđuje veliki nesrazmjer između uplaćenih doprinosa i isplaćenih novčanih naknada.

IZ ovih nalaza slijedi da bi trebalo propitati postojeći model osiguranja pomoraca od rizika nezaposlenosti i na odgovarajući način uzeti u obzir postojeću neravnotežu između uplaćenih doprinosa i isplaćenih novčanih naknada.

1.5.3. Utvrđivanja osnovice za naknadu u minimalnom iznosu

Članak 51. Zakona o tržištu rada (NN 118/18, 32/20, 18/22) određuje osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade za osobu kojoj je prestao radni odnos. U slučajevima kada se ta osnovica nije mogla utvrditi kao prosjek bruto plaće ostvaren u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa, odnosno na sličan odgovarajući način za upućene radnike i osobe koje su obavljale samostalnu djelatnost, ta je osnovica određena u visini minimalne plaće u skladu sa stavkom 7. članka 51. Međutim, u određenom broju slučajeva čini se da takvo rješenje iz članka 51. dovodi do primjene minimalne osnovice i u slučajevima kada se to čini neopravdanim, odnosno nepovoljnim rješenjem za radnika.

Stavci 5.-7. članka 51. čini se da dovode do poteškoća u određenim slučajevima usprkos njihovoj dobroj temeljnoj namjeri. Oni glase:

„.... (5) Iznimno od stavaka 1., 2. i 3. ovoga članka, ako je nezaposlena osoba u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa ili službe odnosno prestanku obavljanja samostalne djelatnosti ostvarivala naknadu plaće odnosno druge novčane potpore ostvarene po posebnim propisima, osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade čini prosjek brutoplaće ostvaren u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo ostvarivanju naknade plaće odnosno druge novčane potpore ostvarene po posebnim propisima.

(6) Tromjesečnim razdobljem iz stavaka 1., 2. i 3. ovoga članka smatra se razdoblje od tri cijela kalendarska mjeseca.

(7) Ako se osnovica za utvrđivanje novčane naknade ne može utvrditi prema odredbi stavaka 1., 2. i 3. ovoga članka, nezaposlenoj osobi se utvrđuje osnovica u visini minimalne plaće, ovisno o postotku vremena provedenom na radu."

Namjera ovih stavaka je bila da osobe koje su u tromjesečnom razdoblju prije prestanka radnog ostvarivale naknadu plaće (npr. bolovanje) ne budu u nepovoljnijem položaju od osoba koje su ostvarivale punu plaću jer su naknade plaća u pravilu niže od punih plaća. Međutim, u situacijama u kojima se ne može naći tri uzastopna kompletna kalendarska mjeseca bez naknada primjenjuje se stavak 7. i tako dolazi do primjene minimalne osnovice bez obzira na veću punu plaću i premda bi osobe često imale veću osnovicu ako bi im se ona izračunala kao kombinacija pune plaće i naknade plaće. U ovom slučaju moguće je rješenje je da se izabere iznos osnovice koji je povoljniji za radnika (tri uzastopna mjeseca sa puno plaćom bez naknada ili prosječna plaća uključujući naknade plaće u posljednja tri mjeseca prije prestanka rada).

Osim toga, stavak 6. i strikstan zahtjev o razdoblju od tri cijela kalendarska mjeseca dovodi do situacije u kojoj se osobama koje nemaju zadnji radni odnos u takvom trajanju pripisuje minimalna osnovica bez obzira na stvarnu plaću. Ovdje bi se moglo razmisiliti o drugačijem određivanju referentnog razdoblja za utvrđivanje osnovice tj. olabaviti pravilo o tri puna uzastopna mjeseca (npr. uzeti posljednja tri puna mjeseca rada).

1.5.4. Neostvarivanje prava na novčanu naknadu zbog uvjeta prestanka radnog odnosa

Vrlo važno pitanje kod određivanja obuhvata novčane naknade u Hrvatskoj odnosi se na uvjete za stjecanje prava na naknadu. Jedan od ključnih uvjeta odnosi se na način prestanka radnog odnosa.

U slučaju sporazumnog prekida radnog odnosa to se pravo ne može ostvariti. Ono se ne može ostvariti niti ako je zadnji radni odnos prekinut na način kojim se ostvaruje pravo na novčanu naknadu ali je on trajao kraće od tri mjeseca, a radni odnos prije toga je prekinut na način kojim se ne ostvaruje pravo na naknadu. Utvrđivanje uvjeta prestanka predzadnjeg radnog odnosa je, između ostalog, značajan administrativni teret za HZZ. Slično tome, postoje i propisani razlozi prestanka obavljanja samostalne djelatnosti kako bi se moglo ostvariti prava na novčanu naknadu, a ako je razlog prestanka neki drugi, to se pravo ne može ostvariti.

Jedna od mogućih smjerova reforme sustava novčane naknade jest liberaliziranje uvjeta za stjecanje prava na novčanu naknadu u pogledu uvjeta prestanka radnog odnosa. Čak i uz poznata postojeća ograničenja, nezaposleni su podnosili zahtjeve za novčanom naknadom koji su u 1.403 slučaj u razdoblju 2017.-2021. odbijeni zbog uvjeta razloga prestanka predzadnjeg radnog odnosa odnosno samostalne djelatnosti ili sporazumnog raskida radnog odnosa ili neopravdanog razloga prestanka obavljanja samostalne djelatnosti. Za očekivati je da bi u slučaju liberalizacije uvjeta broj zahtjeva bio daleko veći.

2. KOMPONENTA 2.

Komparativna analiza novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti

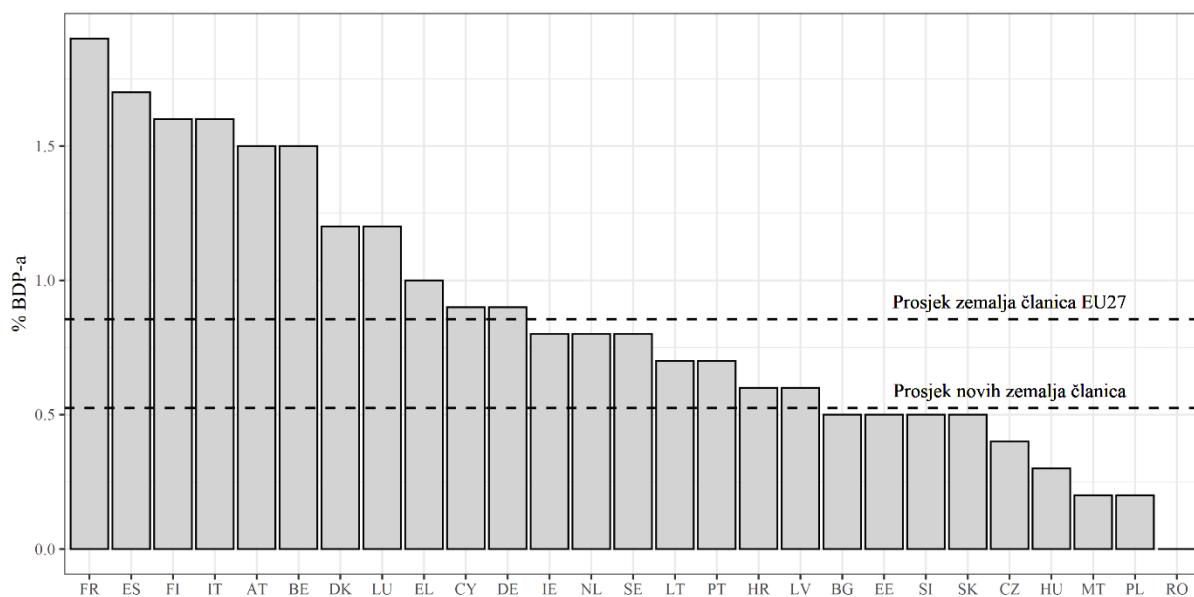
2.1. Uvod

Kako bi se analiziralo u kojoj je mjeri hrvatski sustav naknada za vrijeme nezaposlenosti odgovarajući, ovaj dio studije usmjeren je na komparativnu analizu različitih agregatnih pokazatelja, prvenstveno u zemljama Europske Unije. Pritom su analizirani agregatni izdaci za naknade za vrijeme nezaposlenosti, indikatori koji omogućavaju usporedbe pojedinih karakteristika sustava novčanih naknada, te su u konačnici detaljnije opisani sustavi novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti odabralih zemalja, koje su prema nekim karakteristikama (veličina zemlje, karakteristike na tržištu rada, posebne zanimljivosti sustava novčane naknade) ocijenjene relevantnim za usporedbu.

2.2. Usporedba agregatnih izdataka za novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti u Hrvatskoj i EU članicama

Izdaci za naknade za nezaposlene u 2019. godini iznosili su 1,7% BDP-a Europske unije (170.275,89 mil. €), uz izražene razlike među pojedinačnim zemljama članicama. Najviša razina izdataka zabilježena je u Francuskoj na razini od 1,9% BDP-a, a najniža u Rumunjskoj (0%) te Malti i Poljskoj na razini od samo 0,2% BDP-a. Hrvatska se nalazi na donjem dijelu distribucije te uz Mađarsku, Sloveniju i Slovačku u 2019. godini izdvaja 0,6% BDP-a (321,43 mil. €), što je 0,26 postotnih bodova ispod prosjeka zemalja članica EU. Naspram tome, u odnosu na nove članice Europske unije (EU-10 bez Malte i Cipra), izdaci za naknade u Hrvatskoj u 2019. godini su 0,07 postotnih bodova iznad prosjeka (0,53% BDP-a).

Slika 2.1. Izdaci za naknade za nezaposlene (% bruto domaćeg proizvoda), 2019.

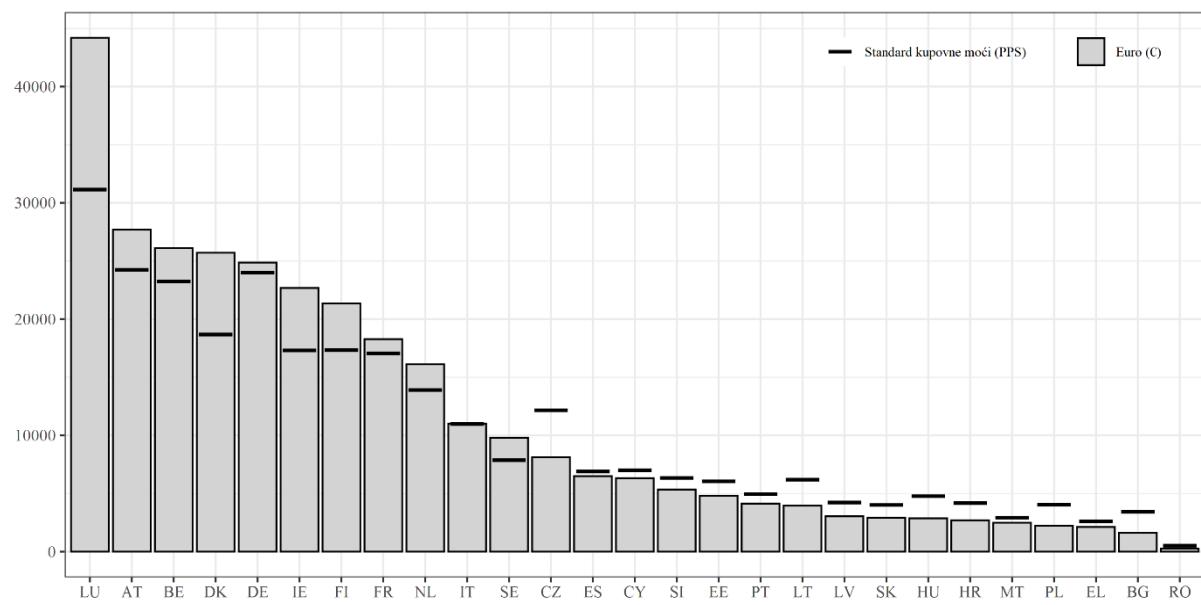


Izvor: Eurostat, izrada autora.

S obzirom na to da ukupan iznos izdataka za naknade za nezaposlene odražava ne samo razlike u izdašnosti naknada i duljini njihova trajanja, već ujedno i u samom broju korisnika naknada, kao

prikladniji indikator u međunarodnim usporedbama koriste se izdaci za naknade po nezaposlenom izraženi u eurima ili standardu kupovne moći (PPS), prikazani na Slici 2.2. U 2019. godini najviša razina izdataka za nezaposlene po nezaposlenoj osobi ostvarena je u Luksemburgu (44.201,8 mil. €), Austriji (27.688,7 mil. €) i Belgiji (26.112,9 mil. €). Hrvatska se nalazi među pet članica s najmanjim izdacima na razini od 2.701,1 mil. € u rangu s Mađarskom, Slovačkom i Maltom; a u skladu s prethodnim pokazateljem, daleko najniža razina izdataka ostvarena je u Rumunjskoj, gdje iznosi svega 515,5 mil.€.

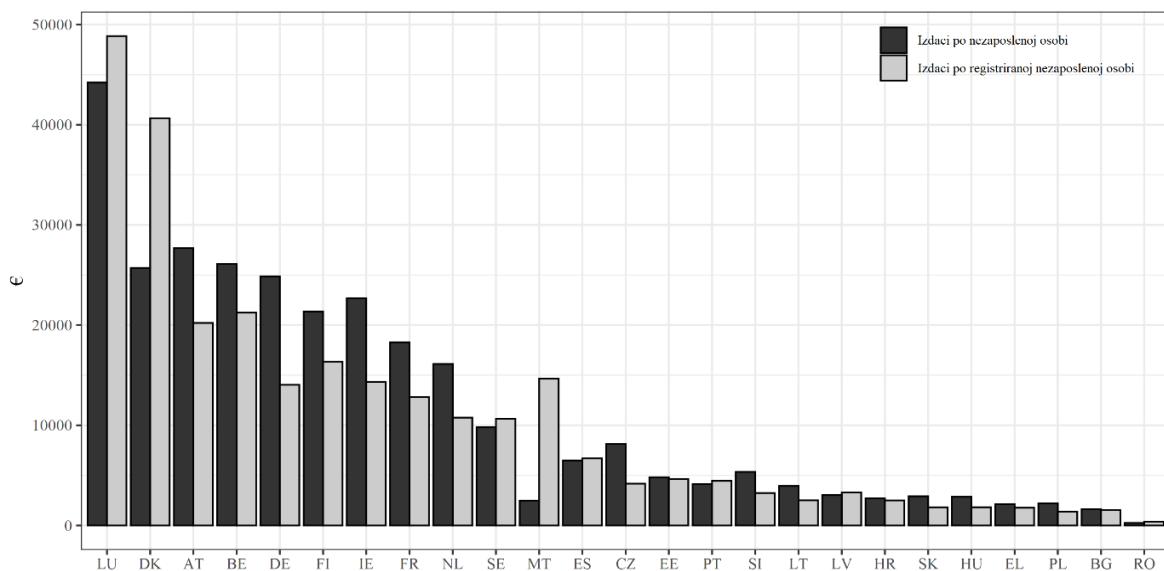
Slika 2.2. Izdaci za naknade za nezaposlene (po nezaposlenoj osobi prema ILO definiciji), 2019.



Izvor: Eurostat, izrada autora.

Bitno je međutim naglasiti, kako i na ovakav način izražen indikator nailazi na nekoliko ograničenja koja treba uzeti u obzir pri usporedbi zemalja članica EU, a prvo među njima odnosi se na samu definiciju nezaposlenosti koja je korištena u nazivniku indikatora. Na prethodnoj slici, nezaposlenom se osobom prema definiciji Međunarodne organizacije rada (ILO), smatra osoba koja nije zaposlena u referentnom tjednu, koja je na raspolaganju za početak radnog odnosa u iduća dva tjedna, te je aktivno tražila posao u posljednja četiri tjedna. Nezaposlene osobe prema ovakvoj definiciji ne moraju nužno odgovarati registriranoj nezaposlenosti koja je često uvjet za ostvarenje prava na naknadu za nezaposlene. Obratno također može biti slučaj, da registrirane nezaposlene osobe u određenim zemljama članicama EU mogu biti zaposlene na pola radnog vremena ili nedostupne za rad u iduća dva tjedna, te se u tom slučaju ne vode kao nezaposleni prema evidenciji ILO-a. U 2019. godini razlika između dvaju evidencijskih rezultata nezaposlenosti u Hrvatskoj bila je 9.650 nezaposlenih osoba, u korist registrirane nezaposlenosti. Unatoč tome, podaci pokazuju da se neovisno o obliku nezaposlenosti koji se promatra, Hrvatska nalazi na donjem dijelu distribucije zemalja članica Europske unije po indikatoru izdataka za naknade po nezaposlenoj osobi.

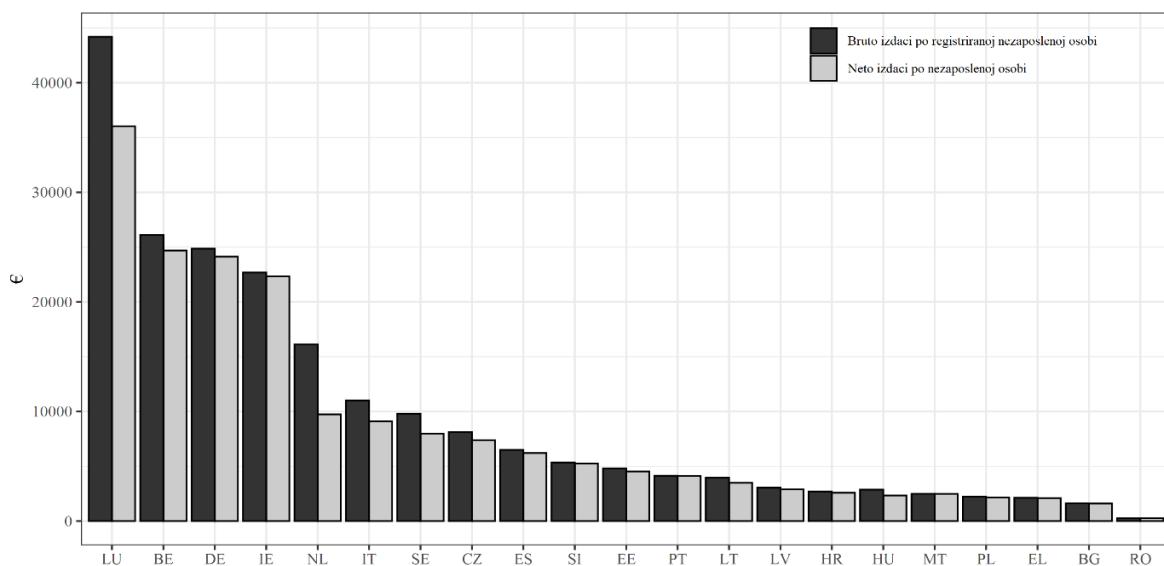
Slika 2.3. Izdaci za naknade za nezaposlene (po nezaposlenoj osobi), 2019.



Izvor: Eurostat, izrada autora.

Pri interpretaciji je potrebno uzeti u obzir i razlike u fiskalnim sustavima među zemljama članicama. Naime, metodologija ESSPROS u klasifikaciji izdataka za naknade za nezaposlene osobe ne uzima u obzir naknade koje se ostvaruju kroz porezne oslobođenja i porezne olakšice, a koje čine značajan dio sustava socijalnih naknada u pojedinim zemljama. Također, podaci prikazani na prethodnim slikama odnose se na bruto izdatke za naknade za nezaposlene, prije poreza i doprinosa, pa samim time, ne odražavaju u potpunosti razlike u funkciji zamjenskog dohotka. Na Slici 2.4. prikazana je stoga i usporedba zemalja članica EU prema bruto i neto naknadama po nezaposlenoj osobi. Dok su u zemljama poput Luksemburga, Nizozemske i Italije izdaci za naknade bez poreza i doprinosa više od 20% niži u odnosu na bruto izdatke, u Hrvatskoj je u 2019. godini razlika između bruto i neto izdataka među najnižima te iznosi samo 122 € (cca 4,77%). Ipak, bitno je naglasiti da unatoč tome što nezaposlene osobe ostvaruju veći dio sredstava namijenjenih za naknade za tekuću potrošnju, ukupan iznos neto izdataka po nezaposlenoj osobi i dalje je među najnižima u uzorku zemalja članica EU.

Slika 2.4. Bruto i neto izdaci za naknade za nezaposlene (po nezaposlenoj osobi), 2019.



Izvor: Eurostat, izrada autora.

Može se, dakle, zaključiti da Hrvatska pripada skupini europskih zemalja u kojima su agregatni izdaci za naknade za nezaposlenost relativno niski. S obzirom da Hrvatska istodobno pripada skupini zemalja s relativno visokom stopom nezaposlenosti, u nastavku se detaljnije prikazuju karakteristike samog sustava novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti. Naime, agregatni izdaci ovise o izdašnosti naknade, duljini trajanja na naknadu i strukturi nezaposlenosti u svakoj pojedinačnoj članici EU. Tako je za očekivati da će zemlje s niskim iznosom naknada, kratkim trajanjem prava ili visokim brojem dugotrajno nezaposlenih osoba, imati relativno nižu razinu izdataka za nezaposlene u odnosu na ostale članice u promatranom periodu. Uz to, u svim zemljama članicama nezaposleni ostvaruju pravo na naknade prvog stupnja koje se prema metodologiji ESSPROS vode kao naknada za nezaposlene; no međutim, dio zemalja osigurava i dodatna sredstva za nezaposlene osobe nakon njihovog isteka. Naknade drugog stupnja (koje su uglavnom temeljene na procjeni materijalnog stanja) prema ESSPROS-u se vode kao naknade za suzbijanje rizika od socijalne isključenosti.

2.3. Usporedba karakteristika sustava novčanih naknada

Temeljni cilj naknada za nezaposlene je osigurati dio izgubljenog prihoda od rada i mogućnost dostatne potrošnje nezaposlenim osobama u prijelaznom razdoblju do ponovnog, stalnog zaposlenja. Kao glavni indikatori u međunarodnoj usporedbi obilježja i performansi sustava socijalne zaštite stoga se mogu izdvojiti: *neto stopa zamjene naknada za nezaposlene, ocjena strogosti uvjeta za aktivaciju te pokrivenost nezaposlenih osoba sustavom naknada za nezaposlene*.

Neto stopa zamjene (NSZ) indikator je primjerenoći funkcije zamjenskog dohotka te se određuje kao omjer naknade u odabranom mjesecu nezaposlenosti i neto dohotka kućanstva prije prekida radnog odnosa. Visina NSZ proizlazi iz niza faktora kao što su razina prethodnog dohotka od rada, duljina radnog staža, ukupno trajanje nezaposlenosti i sastav kućanstva. NSZ za zemlje članice Europske unije na primjeru jednočlanog kućanstva bez djece i razini od 67% prosječne plaće, nakon 2, 6 i 12 mjeseci nezaposlenosti prikazana je na Slici 2.5.⁴

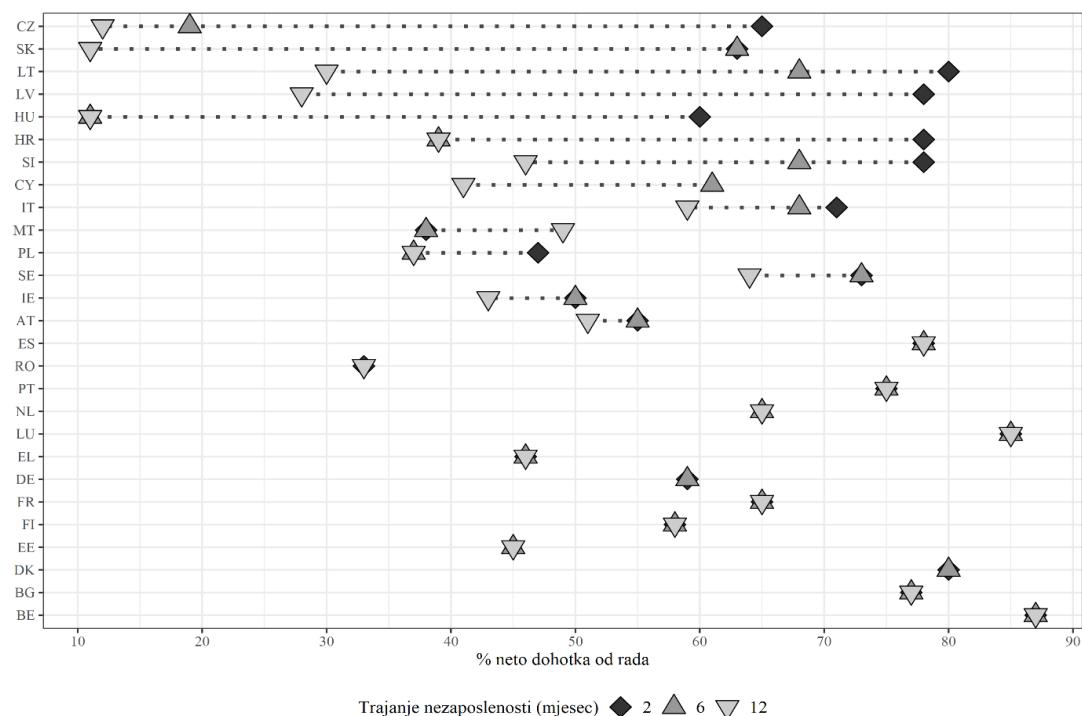
Zemlje članice EU na Slici 2.5. poredane su po veličini jaza između NSZ nakon 2 mjeseca, te nakon 6 i 12 mjeseci nezaposlenosti. U zemljama poput Belgije i Luksemburga NSZ kontinuirano je iznad 80% što je odraz visine naknade i duljine razdoblja tijekom kojega se pravo na naknadu ostvaruje⁵. Najniža razina NSZ nakon samo dva mjeseca nezaposlenosti ostvaruje se u zemljama članicama EU u kojima visina naknade ne ovisi (ili u manjoj mjeri ovisi) o razini prethodnog dohotka od rada. Tako je npr. u Malti utvrđen paušalan iznos naknade za oženjene osobe 13,12 € po danu te 8,58 € po danu za neoženjene.

U brojnim zemljama članicama udio prihoda koji se održava nakon 6 i 12 mjeseci nezaposlenosti postepeno istječe. Tako je npr. u RH neto stopa zamjene nakon 2 mjeseca nezaposlenosti među višima na razini od 78%, no već nakon 6 mjeseci naknade za nezaposlene pokrivaju svega 39% dohotka od rada. Za usporedbu, NSZ u Sloveniji nakon 2 mjeseca također iznosi 78%, no postepeno opada na razinu od 68% nakon pola godine nezaposlenosti te 46% tek za kategoriju nezaposlenih 12 mjeseci.

⁴ Izračuni se odnose na nezaposlene u dobi od 40 godina s neprekinitim radnim stražom od 19-e godine do gubitka posla. U naknade na grafičkom prikazu uključena je socijalna pomoć, a isključene su naknade za stanovanje.

⁵ Osnovne kategorije novčane naknade za nezaposlenost, poput osnovnih uvjeta za dobivanje novčane naknade, trajanje novčane naknade te iznosa i ograničenja u smislu maksimalne i minimalne naknade u Europskoj uniji prikazane su u Tablici 2.2.

Slika 2.5. Neto stopa zamjene naknada za nezaposlene, 2021.



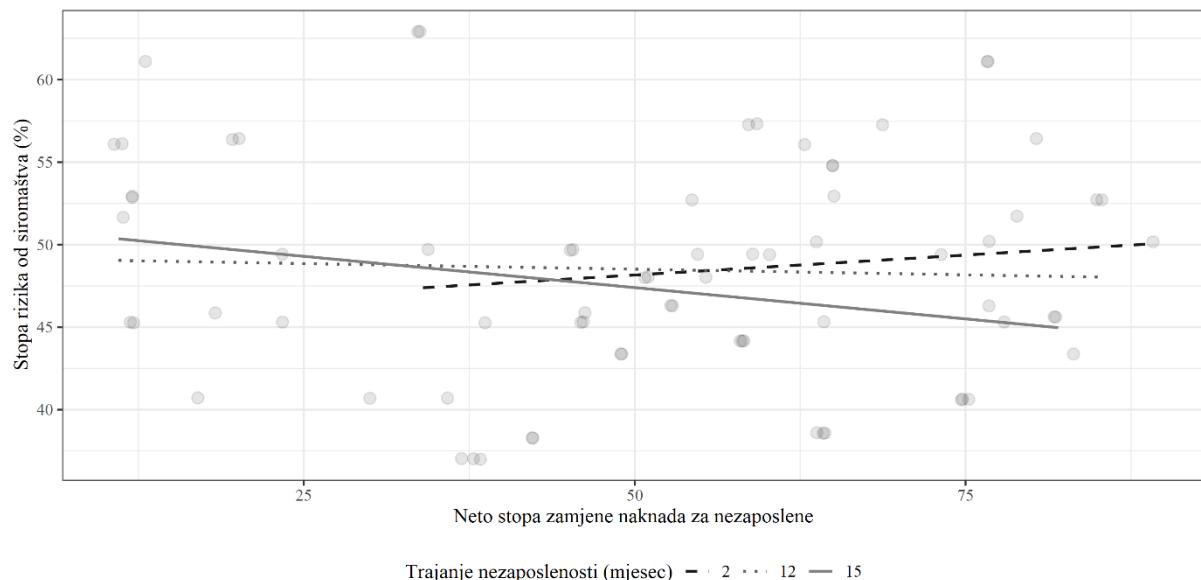
Izvor: OECD, Portal podataka o poreznim olakšicama, izrada autora.

Najsličniji obrazac Hrvatskoj za NSZ nakon 2, 6 i 12 mjeseci slijede Poljska gdje naknada iznosi 275 € za prva tri mjeseca i 216 € u ostatku razdoblja u kojemu se ostvaruje pravo na naknadu, te Mađarska gdje se naknada ostvaruje u iznosu od 60% primateljeve prosječne plaće do maksimalno 12 tjedana. Što se pak tiče same razine NSZ nakon 2 mjeseca Hrvatskoj su najsličnije Španjolska, Latvija i Slovenija, a nakon 12 mjeseci Cipar i Poljska.

U analizi adekvatnosti sustava novčanih naknada najčešće se postavlja pitanje ravnoteže između osiguranja dostatne razine životnog standarda nezaposlenih osoba, te povećanja inicijative za traženjem novog radnog mjesto. Upravo je iz tog razloga, zanimljivo razmotriti odnos između neto stope zamjene naknada za nezaposlene tijekom prve godine nezaposlenosti te indikatora socijalnih ishoda i ishoda na tržištu rada kao što su: *stopa rizika od siromaštva nezaposlenih osoba te stopa prijelaza iz kratkotrajne nezaposlenosti u zaposlenost*.

Slika 2.6. upućuje na zaključak da ne postoji značajna veza između NSZ naknada za nezaposlene nakon dva i dvanaest mjeseci nezaposlenosti te izloženosti riziku od siromaštva nezaposlenih osoba. Takav rezultat ne iznenađuje s obzirom da većina zemalja članica EU osigurava naknadu tijekom prve godine nezaposlenosti te je za očekivati da će i minimalan iznos biti dostatan za osiguranje osnovnih životnih potreba. Uz to, vjerojatnije je da će tijekom prve godine nezaposlene osobe uz osiguranu naknadu koristiti i sredstva iz štednje akumulirane za vrijeme trajanja prethodnog radnog odnosa. Naspram tome, negativna korelacija za NSZ s dalnjim odmakom nezaposlenosti, implicira da nepostojanje prava na naknadu ili nedovoljna izdašnost nakade nakon prve godine, dovode u pitanje socijalnu sigurnost i osiguranje minimalnog životnog standarda nezaposlenih. Bitno je pritom naglasiti kako u tom slučaju u zemljama članicama EU, uključujući i Hrvatsku, nezaposlene osobe ostvaruju pravo na druge oblike socijalne zaštite.

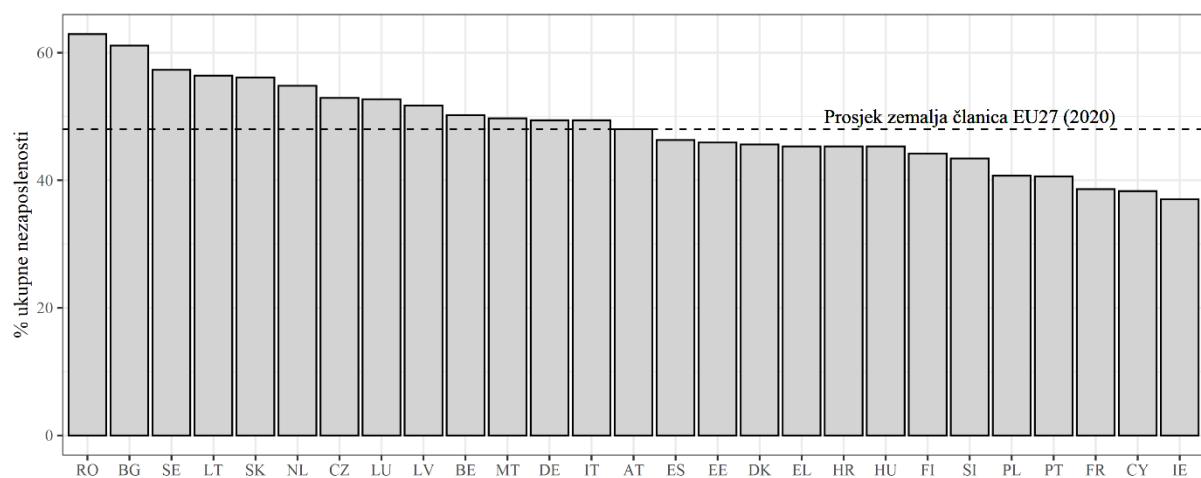
Slika 2.6. Korelacija neto stope zamjene naknada za nezaposlene i stopi rizika od siromaštva nezaposlenih osoba, 2020.



Izvor: Eurostat, OECD, izrada autora.

Što se tiče položaja Hrvatske u odnosu na preostale članice EU, čak i nakon 12 mjeseci nezaposlenosti Hrvatska ostvaruje relativno nisku razinu rizika od siromaštva unatoč tome što se nalazi na donjem dijelu distribucije po izdašnosti naknada za nezaposlene. U 2020. godini, udio nezaposlenih s raspoloživim dohotkom ispod granice siromaštva iznosi 45,3%, što je 3,2 postotna boda ispod prosjeka zemalja članica EU.⁶ Za usporedbu, u istoj godini, najmanji udio bilježe Irska, Cipar i Francuska na razini ispod 40%, dok su najsličnije zemlje Hrvatskoj Grčka, Mađarska, Finska i Slovenija (Slika 2.7. i Tablica 2.1.).

Slika 2.7. Stopa rizika od siromaštva nezaposlenih osoba, 2020.



Izvor: Eurostat, izrada autora.

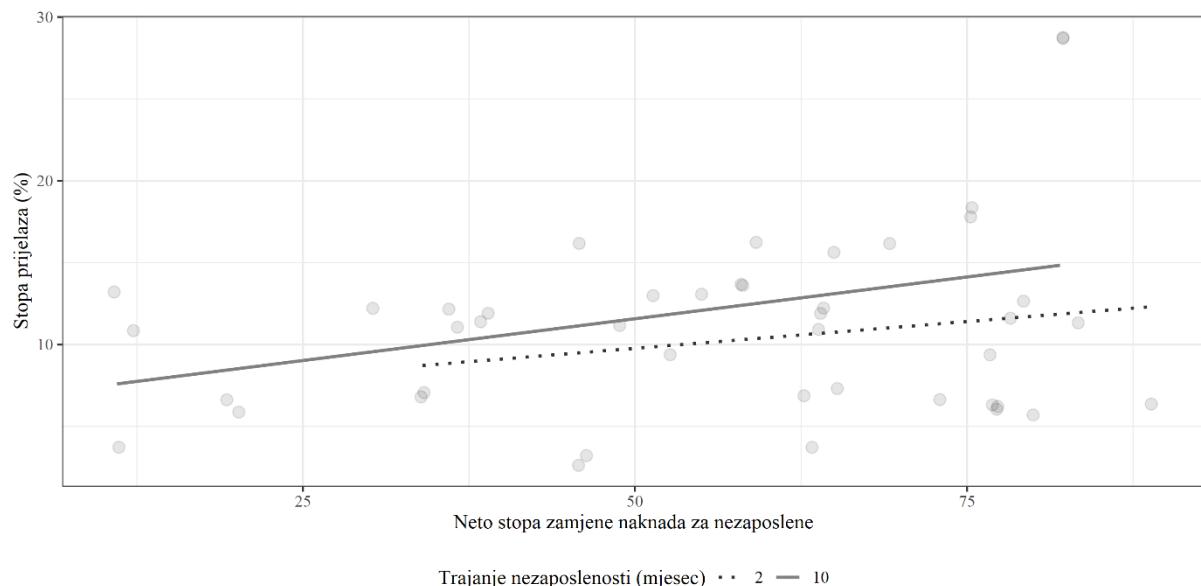
⁶ Granica rizika od siromaštva određena je kao 60% nacionalne srednje vrijednosti ekvivalentnog raspoloživog dohotka (po kućanstvu, nakon socijalnih transfera).

Tablica 2.1. Stopa rizika od siromaštva nezaposlenih osoba, 2010.-2020.

	2010	2015	2020
IE	27,9	40,5	37
CY	35,8	42	38,3
FR	33,5	37,1	38,6
PT	36,4	42	40,6
PL	45,4	45,7	40,7
SI	44,1	44,8	43,4
FI	45,3	39,6	44,2
HR	45,1	42,8	45,3
EL	38,5	44,8	45,3
HU	44,8	54,4	45,3
DK	36,3	37,6	45,6
EE	46,7	54,8	45,9
ES	40,3	46,5	46,3
AT	39,2	41,4	48
EU27	42,3	46,9	48,5
DE	70,3	69,1	49,4
IT	45,2	47,3	49,4
MT	42,8	58	49,7
BE	30,4	40,7	50,2
LV	47,9	55	51,7
LU	43,3	42,7	52,7
CZ	40,6	48,7	52,9
NL	31,8	35,5	54,8
SK	41,1	45,5	56,1
LT	56,1	62,3	56,4
SE	39,8	39,3	57,3
BG	48,3	53,3	61,1
RO	46,2	55,5	62,9

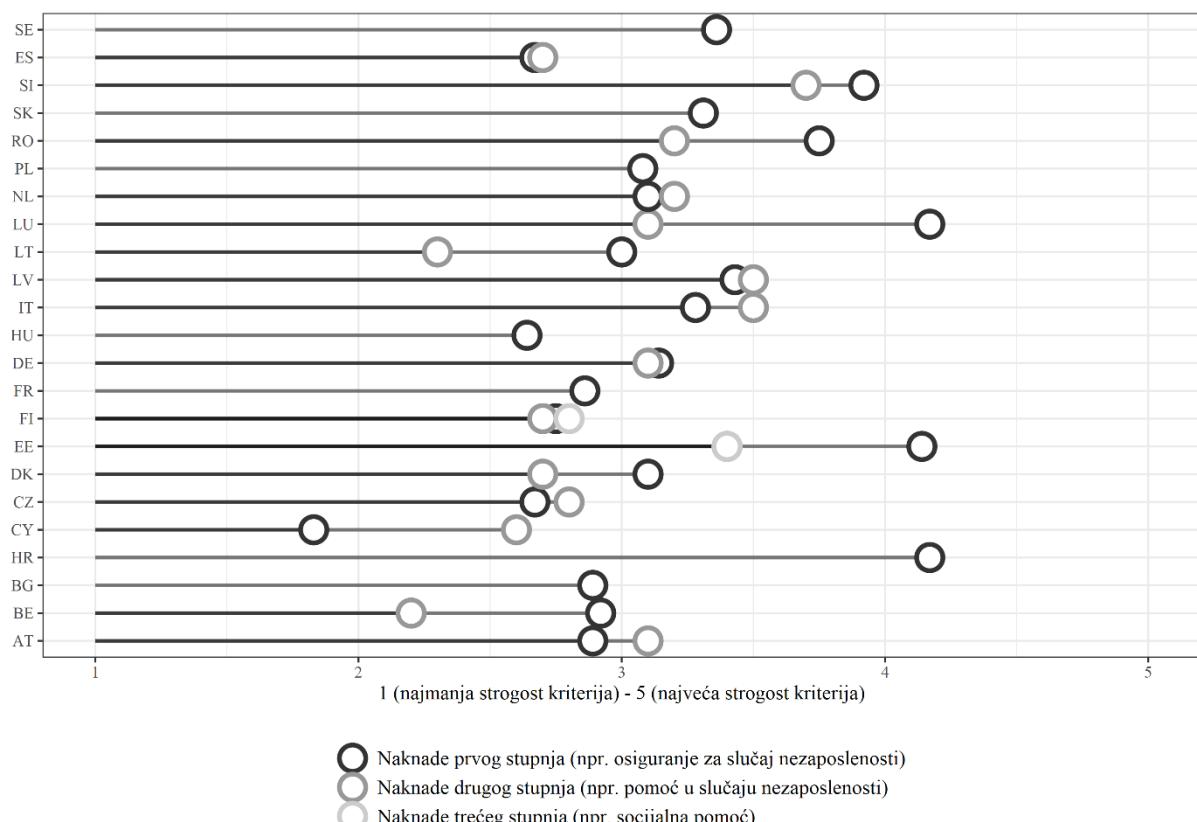
Izvor: Eurostat, izrada autora.

Slika 2.8. Korelacija neto stope zamjene naknada za nezaposlene i stope prijelaza iz kratkotrajne nezaposlenosti u zaposlenost, 2020.



Izvor: Eurostat, OECD, izrada autora.

Slika 2.9. Strogost kriterija za aktivaciju naknada za nezaposlene prema vrsti naknade, 2020.



Izvor: OECD, izrada autora.

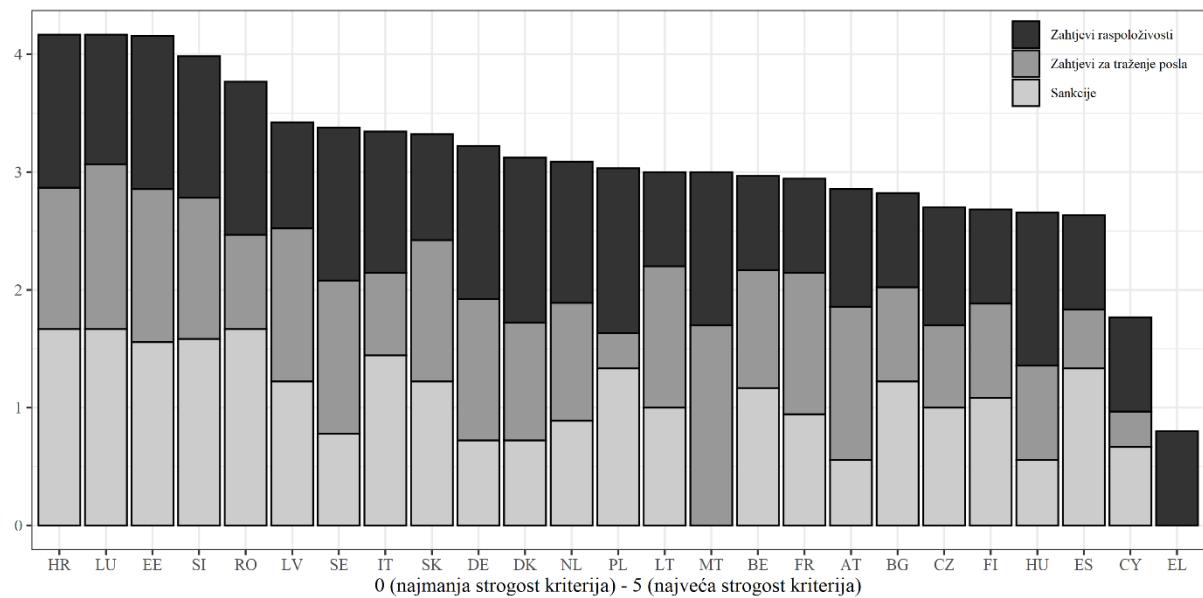
Na Slici 2.8. prikazana je korelacija između NSZ nakon dva i deset mjeseci nezaposlenosti i stope tranzicije iz kratkotrajne nezaposlenosti u zaposlenost u 2020. godini. Na temelju rezultata jednostavnog linearnog regresijskog modela ne može se potvrditi teorijska pretpostavka da je veća izdašnost naknada tijekom prve godine nezaposlenosti povezana s manjom inicijativom kratkotrajno nezaposlenih osoba za ponovno uključivanje na tržište rada. Ipak, interpretaciji rezultata treba pristupiti s oprezom, s obzirom da se veća izdašnost i dulje trajanje prava na naknadu u pravilu ostvaruju u višeg socio-ekonomskog statusa. Uz veći fiskalni prostor, uz takve se zemlje vežu i veća dostupnost radnih mjesta i povoljniji uvjeti za usklađivanje ponude i potražnje na tržištu rada. Pritom, Hrvatska se u odnosu na preostale članice sa **sličnom razinom životnog standarda** nalazi u relativno povoljnem položaju. Izdašnost naknada za nezaposlene nakon 10 mjeseci nezaposlenosti na relativno je visokoj razini (NSZ 39%), te je za danu razinu naknada **stopa prijelaza iz kratkotrajne nezaposlenosti u zaposlenost iznad prosjeka** (12%).

OECD-ova *ocjena strogosti kriterija za aktivaciju naknada za nezaposlene* prema vrsti naknade prikazana je na Slici 2.9. za zemlje članice Europske unije u 2020. godini.

Naknade prvog stupnja odnose se pritom na pravo na **osiguranje u slučaju zaposlenosti** koje se ostvaruje u svim zemljama članicama EU. Osiguranje se najčešće utvrđuje razmjerno razini dohotka ostvarenog na prethodnom radnom mjestu te trajanje ovisi o duljini zaposlenosti, odnosno vremena tijekom kojeg su se uplaćivali obvezni doprinosi. U 2020. godini, **Hrvatska je uz Luksemburg zemlja s najstrožim kriterijem za ostvarivanje prava na osiguranje** (4,17), a slijede ju Estonija (4,14), Slovenija (3,92), Rumunjska (3,75) i Latvija (3,36). Na drugom kraju spektra, članice EU s najnižom vrijednosti indikatora su Češka, Španjolska (2,67), Mađarska (2,64) i Cipar (1,83). Naspram tome, primarni cilj prava na **pomoć u slučaju nezaposlenosti** (naknade drugog stupnja) je sprječavanje rizika od siromaštva te se ostvaruje samo u pojedinim zemljama članicama EU. Pomoć je usmjerena na nezaposlene koji ne ostvaruju pravo na osiguranje (ili su isto izgubili) te se temelji na procjeni općeg materijalnog stanja. U 2020. godini, najviša strogost kriterija za ostvarivanje pomoći utvrđena je u Sloveniji (3,7), a najmanja u Belgiji (2,2). **U Hrvatskoj**, kao i srodnim zemljama poput Slovačke, Mađarske i Poljske, **ovo pravo još uvijek ne postoji**. Konačno, naknade trećeg stupnja odnose se na opću **socijalnu pomoć** koja je dostupna svim stanovnicima s niskim dohotkom. Strogost kriterija za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć utvrđena je za Finsku (2,8) i Estoniju (3,4).

Ukupna ocjena strogosti kriterija za aktivaciju može se podijeliti na tri kategorije prikazane na Slici 2.10. – kriterije raspoloživosti, kriterije za traženje posla i sankcije. U Hrvatskoj, najviša strogost kriterija za ostvarivanje naknade prvog stupnja najvećim dijelom proizlazi iz **sankcija** u slučaju da se podnositelj zahtjeva ne pridržava propisanih uvjeta za ostvarivanje prava na naknadu. Tako je npr. nezaposlena osoba u RH automatski izuzeta iz sustava prava na novčanu naknadu u slučaju dobrovoljnog prekida radnog odnosa; u slučaju neispunjavanja uvjeta o aktivnom traženju posla i raspoloživosti za rad; kao i odbijanju uključivanja u obrazovni program ili njegovom neopravdanom prekidu. Strogost sankcija u RH prema ocjeni OECD-a na razini je Luksemburga, Rumunjske i Slovenije, dok se kao zemlje s najblažim sankcijama ističu Mađarska, Austrija i Cipar. **Kriteriji raspoloživosti** odnose se na okolnosti pod kojima podnositelji zahtjeva mogu ograničiti svoju raspoloživost sa rad bez gubitka prava na naknadu. Samo neke od potencijalnih okolnosti u kojima podnositelj zahtjeva može ne prihvati ponuđeni posao su: sudjelovanje u aktivnim politikama tržišta rada, ponuđeni posao koji ne odgovara profesiji na proteklom radnom mjestu ili nudi znatno nižu razinu plaće, ponuđeni posao koji zahtjeva selidbu u drugi grad i sl. Hrvatska i u pogledu ovog kriterija pripada skupini najstrožih zemalja na razini Njemačke, Švedske, Estonije, Mađarske, Malte i Rumunjske. U pogledu posljednje kategorije, **kriterija za traženje posla**, RH nalazi se na sredini distribucije zemalja članica EU. Kriterijem za traženje posla utvrđuje se učestalost traženja posla (od jednom tjedno do jednom u šest mjeseci) kao i potrebna dokumentacija kojom se aktivnost traženja posla potvrđuje. Najstrože zemlje prema ovom kriteriju su Malta i Luksemburg, a najmanje stroge Poljska i Cipar.

Slika 2.10. Strogost kriterija za aktivaciju naknada za nezaposlene prema kategoriji, 2020.

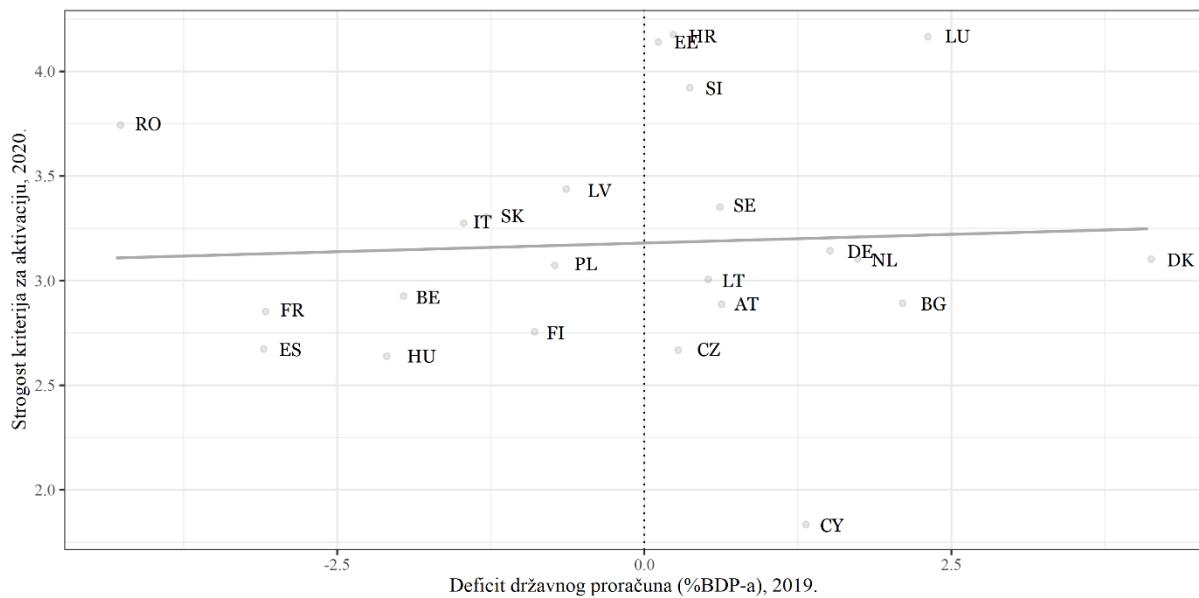


Izvor: OECD, izrada autora.

Na Slici 2.11. prikazana je korelacija između deficit-a državnog proračuna, kao jednog od ključnih indikatora fiskalnog prostora države i OECD-ove ocjene strogosti kriterija za aktivaciju naknada za nezaposlene. Iako nulta ili blago pozitivna korelacija ne upućuje na postojanje jasne veze između ovih dvaju indikatora, zanimljivo je u analizi osvrnuti se na položaj Hrvatske u odnosu na preostale zemlje članice Europske unije. Naime, iz prikaza je jasno vidljivo da u predpandemijskoj 2019. godini Hrvatska ostvaruje suficit proračuna opće države (0,2% BDP-a) na razini Estonije, Slovenije, Švedske, Latvije, Austrije i Češke te se samim nalazi u **relativno povoljnoj fiskalnoj poziciji** u odnosu na brojne članice EU. Unatoč tome, strogost kriterija za ostvarivanje naknada je viša u odnosu na navedene zemlje, kao i u odnosu na deset članica koje u istom razdoblju ostvaruju deficit državnog proračuna i imaju znatno manji manevarski prostor za prilagodbu sustava socijalnih naknada i transfera.

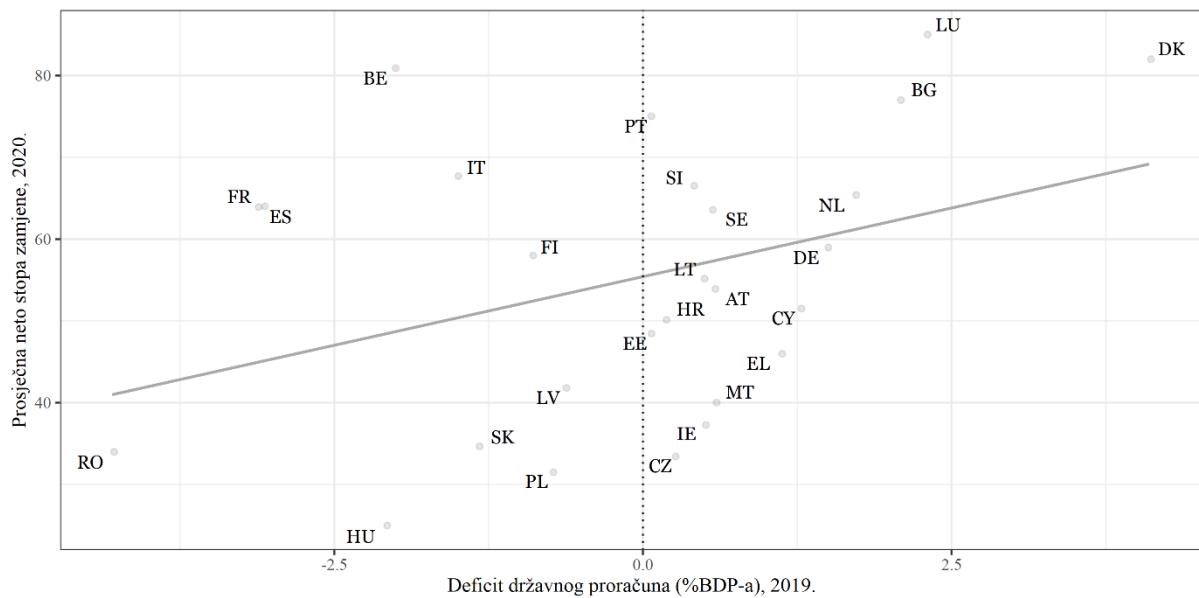
Shodno tome, postojanje fiskalnog kapaciteta za reviziju iznosa naknada za nezaposlene u Hrvatskoj potvrđuje i grafički prikaz korelacije između deficit-a državnog proračuna i prosječne NSZ u prvih dvanaest mjeseci nezaposlenosti (Slika 2.12.). Iako jasno pozitivna korelacija upućuje na zaključak da je veći fiskalni prostor u pravilu vezan uz veću izdašnost naknada za nezaposlene u članicama EU, proračunski suficit i pozicija Hrvatske ispod regresijskog pravca impliciraju postojanje dostatnih sredstava za povećanje izdašnosti naknada i njihovu prilagodbu europskom prosjeku.

Slika 2.11. Korelacija između deficitu državnog proračuna i strogosti kriterija za aktivaciju naknada za nezaposlene



Izvor: Eurostat, OECD, izrada autora.

Slika 2.12. Korelacija između deficitu državnog proračuna i prosječne NSZ naknada za nezaposlene u prvih dvanaest mjeseci nezaposlenosti

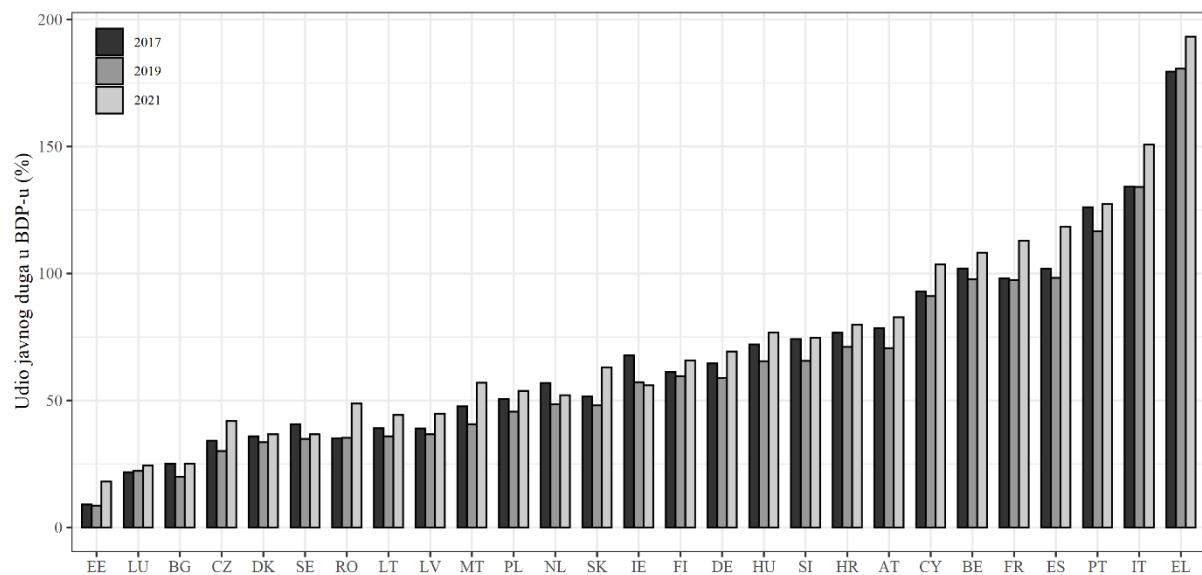


Izvor: Eurostat, OECD, izrada autora.

Pritom, bitno je naglasiti kako deficit državnog proračuna nije jedini indikator fiskalnih kapaciteta države te je za potpunu sliku fiskalnog prostora potrebno sagledati i niz drugih čimbenika, uključujući među ostalim i razinu, strukturu i održivost javnog duga. Naime, u odnosu na preostale fiskalne pokazatelje koji su u predpandemijskom razdoblju relativno povoljni, Hrvatska u 2019. godini ostvaruje relativno lošu poziciju prema udjelu javnog duga u BDP-u od 71,7%, što je čak 8 postotnih bodova

iznad europskog prosjeka (Slika 2.13.). Unatoč tome, kao dva primjera zemalja koje ostvaruju sličan udio javnog duga u 2019. godini, a čije sustave karakteriziraju blaži kriterij za ostvarenje naknada i njihova znatno veća izdašnost mogu se izdvojiti Austrija (70,6% BDP-a) i Slovenija (65,6% BDP-a), što dodatno ukazuje na potrebu za reevaluacijom trenutnog sustava i mogućnostima njegove daljnje prilagodbe.

Slika 2.13. Udio javnog duga u bruto domaćem proizvodu, 2017. – 2021.

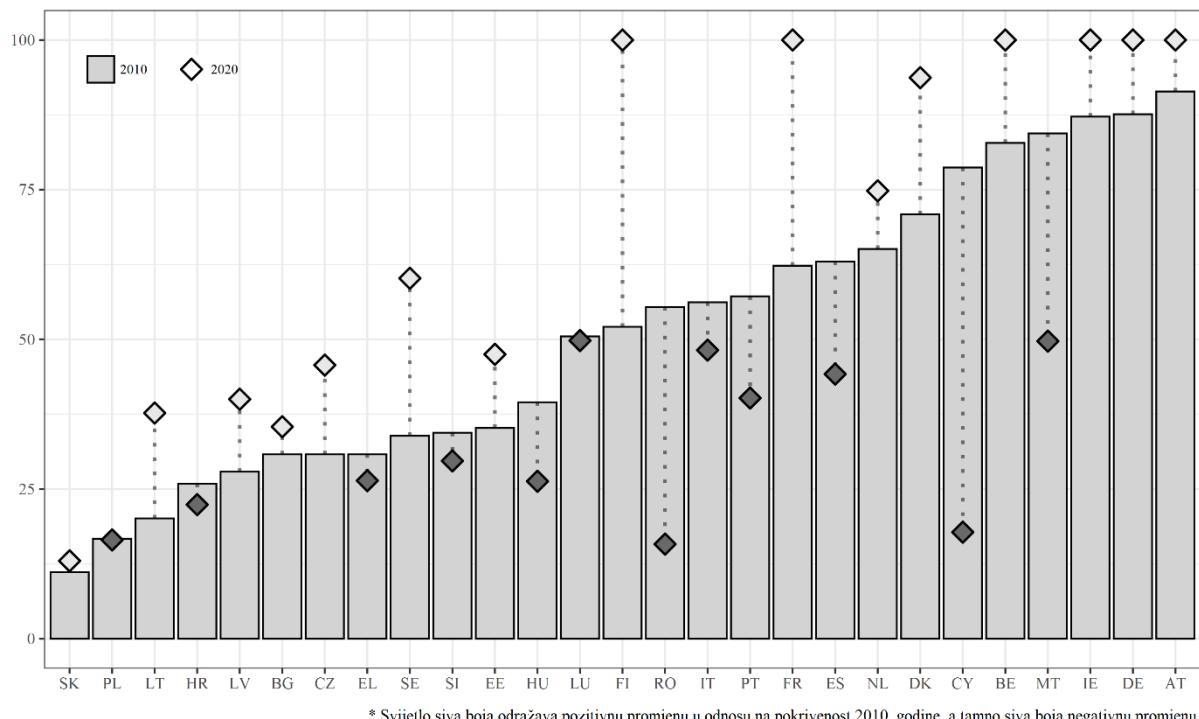


Izvor: Eurostat, izrada, autora.

Pokrivenost/Obuhvaćenost sustava socijalne zaštite indikator je kojim se opisuje sposobnost sustava da dosegne sve pojedince kojima je potrebna podrška za podmirenje osnovnih životnih potreba i posebna zaštita od socijalne ugroženosti. Pritom se **pokrivenost nezaposlenih osoba naknadom za nezaposlene** prema metodologiji Međunarodne organizacije rada (ILO) odnosi na udio osoba koje ostvaruju pravo na naknadu za nezaposlene u ukupnom broju nezaposlenih u danoj godini.⁷ Kao jedan od ključnih indikatora ishoda tržišta rada i socijalnih ishoda za zemlje članice EU prikazana na Slici 2.14. Stupci i rombovi na slici predstavljaju udio nezaposlenih koji ostvaruju pravo na naknadu za nezaposlene 2010. i 2020. godine; gdje crvena boja simbolizira negativnu promjenu udjela, a plava pozitivnu. U 2010. godini, Hrvatska je četvrta članica s najnižim udjelom nezaposlenih koji ostvaruju pravo na naknadu od samo 25,9%. Niži udio u istoj godini ostvaruju samo Slovačka (11%), Poljska (16,7%) i Latvija (20,1%), a naspram tome, kao članice s daleko najvišom razinom udjela ističu se Danska i Austrija gdje isti iznosi više od 85%. Što se pak tiče relativne promjene udjela, Hrvatska u 2020. godini bilježi blago negativan trend pokrivenosti (od svega nekoliko postotnih bodova), no unatoč tome, i dalje se nalazi na samom začelju u uzorku zemalja članica EU.

⁷ Zbog niza metodoloških izazova, razlike u indikatorima pokrivenosti nezaposlenih osoba naknadom za nezaposlene su posebno izražene te stoga rezultate na Slici 2.14. najbolje interpretirati relativno. Više informacija o metodologiji Međunarodne organizacije rada dostupno je na <https://ilo.stat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/>.

Slika 2.14. Pokrivenost nezaposlenih osoba sustavom naknada za nezaposlene, 2010./2020.



* Svijetlo siva boja odražava pozitivnu promjenu u odnosu na pokrivenost 2010. godine, a tamno siva boja negativnu promjenu.

Izvor: Eurostat, izrada autora.

Obuhvaćenost nezaposlenih osoba naknadom za nezaposlene u velikoj je mjeri odraz stopi participacije (*engl. take-up rate*), kriterija za aktivaciju prava na naknadu za nezaposlene i duljine trajanja prava. Tako je npr. za očekivati da će manje nezaposlenih participirati u sustavu naknada za nezaposlene ako je razina naknade relativno niska u odnosu na trošak podnošenja zahtjeva ili pak ukoliko postoji drugi oblici socijalnih naknada koji su izdašniji i čije je potraživanje jednostavnije.⁸ Također, veći udio biti će ostvaren u zemljama članicama EU čiji su kriteriji vezani uz duljinu trajanja prethodnog radnog odnosa (osiguranja ili uplaćivanja doprinosa) blaži te u kojima je trajanje prava na naknadu dulje. Razlike među zemljama članicama EU u ovom aspektu prikazane su na slici 2.15 i detaljno opisane u tablici 2.2.

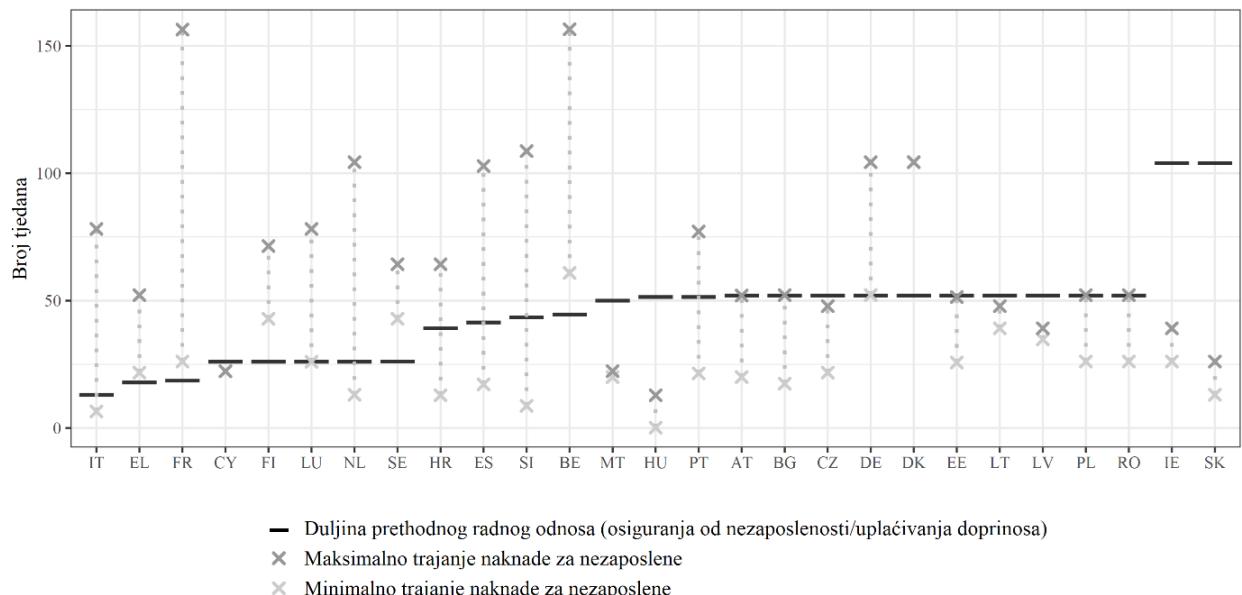
Dok je u većini članica EU, uključujući i Hrvatsku, razdoblje obveznog uplaćivanja doprinosa/osiguranja 40 tjedana i više, u Francuskoj i Grčkoj nezaposlena osoba ostvaruje pravo na naknadu ukoliko je na prethodnom radnom mjestu radila samo 130, odnosno 125 dana (cca 18 tjedana). U Italiji, članici s najblažim kriterijem, nezaposlena osoba ostvaruje pravo na naknadu INASPI pod uvjetom da je imala bar 13 tjedana uplaćenih doprinosa unutar 4 godine ili 30 dana osiguranja u posljednjih 12 mjeseci prije nedobrovoljnog otkaza. S druge strane spektra, kao najstrože članice mogu se izdvojiti Slovačka i Irska, gdje je uvjet za ostvarivanje prava na naknadu najmanje 2 godine uplaćivanja doprinosa.

Naspram tome, sustav po kojemu se utvrđuje duljine prava na naknadu za nezaposlene daleko je složeniji, a razlike među zemljama članicama su još izraženije. U većini članica duljina prava utvrđuje se razmjerno dobi i radnom stažu, pa tako npr. razdoblje prava na naknadu u Francuskoj za osobe starije 55 godine seže do 3 godine. U Belgiji je pak trajanje naknade načelno neograničeno, no iznos naknade se postupno smanjuje ovisno o trajanju nezaposlenosti i prethodnom radnom stažu. Hrvatska i Irska

⁸ Na stopu participacije također utječe i teško mjerivi faktori kao što je subjektivna percepcija i stigma o traženju socijalne pomoći.

izdvajaju se kao članice u kojima osobe starije dobi pod posebnim uvjetima ostvaruju pravo na novčanu naknadu sve do mirovine. S druge strane, Mađarska, Cipar i Malta članice su EU u kojima je maksimalna duljina trajanja naknada za nezaposlene najniža. U Mađarskoj, najrestriktivnijoj članici, novčana naknada se plaća 1 dan za svakih 10 dana prethodnog rada do maksimalno 90 dana. U Cipru i Malti maksimalno trajanje naknade je 156 dana.

Slika 2.15. Kriterij duljine trajanja prethodnog radnog odnosa i duljina trajanja prava na naknadu za nezaposlene



Izvor: izrada autora prema MISSOC.

Uz ranije navedena obilježja sustava na temelju kojih se određuje OECD-ova ocjena strogosti kriterija za aktivaciju, duljina trajanja prethodnog radnog odnosa i duljina trajanja prava na naknadu nude samo djelomično objašnjenje razlika u pokrivenosti u zemljama članicama EU. To se jasno očituje iz primjera zemalja poput Irske, koja se ističe kao jedna od zemalja članica EU s najstrožim kriterijima za ostvarivanje prava na naknadu i njegovim najkraćim trajanjem, a koja pritom ostvaruje udio pokrivenosti od 100%. Preostali dio objašnjenja proizlazi naime, iz indirektnog utjecaja povezanih politika (npr. mirovinski i obrazovni sustav) i tzv. *kompozicijskog efekta*, odnosno iz same strukture osoba prijavljenih u evidenciju nezaposlenih. S obzirom da su karakteristike pravnog okvira i preostali efekti suštinski isprepleteni, jasno je kako interpretaciji razine udjela nezaposlenih koji ostvaruju pravo na naknadu i njegove promjene treba pristupiti s oprezom, a posebice kada je riječ o komparativnoj analizi među zemljama članicama EU. Tako npr. relativno visok i stabilan udio obuhvaćenosti može u pozadini skrivati simultane procese demografskog starenja i porasta stope dugotrajno nezaposlenih; dok naspram tome, nizak udio koji proizlazi iz strogih kriterija za aktivaciju, može biti odraz detaljno razrađene i pomno planirane nacionalne strategije naknada za nezaposlene.

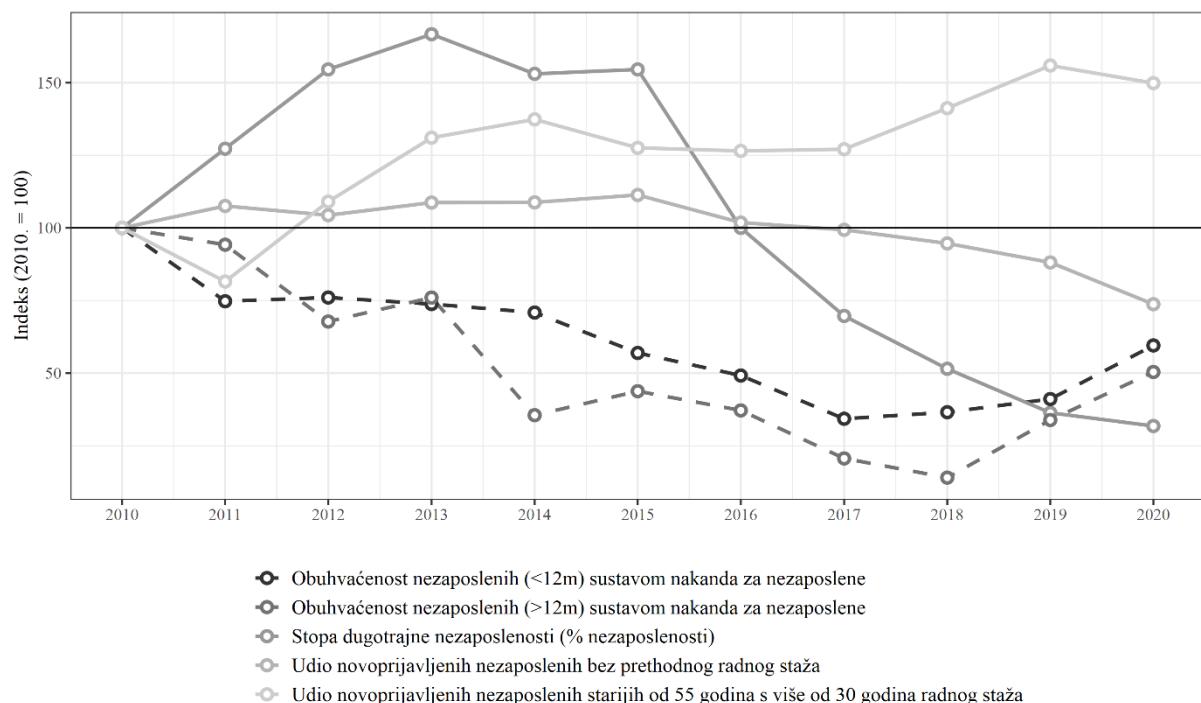
Na Slici 2.16. analizirano je djelovanje *kompozicijskog efekta* na primjeru Hrvatske za razdoblje od 2010. do 2020. godine.⁹ Kao i u većini zemalja članica EU, negativan trend obuhvaćenosti u post-

⁹ Pokrivenost nezaposlenih osoba sustavom naknada za nezaposlene do 12 mjeseci i više od 12 mjeseci preuzeta je iz baze podataka Eurostat.

Više informacija o metodologiji dostupno je na https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lfsa_esms.htm.

kriznom razdoblju direktna je posljedica zaoštravanja uvjeta na tržištu rada i istovremeno velikog priljeva osoba bez radnog iskustva u evidenciju nezaposlenih. Uz to, kao jedan od glavnih razloga može se izdvijiti i porast udjela dugotrajno nezaposlenih osoba kojima je već isteklo pravo na korištenje naknade. Obrat trenda zabilježen je u razdoblju nakon 2016. godine, od kada i udio novo-prijavljenih osoba bez radnog iskustva i stopa dugotrajne nezaposlenosti bilježe pad. Konačno, u 2020. godini u RH udio novo-prijavljenih u evidenciji nezaposlenih iznosi 13,16% (od čega je 52,7% tek završilo redovno školovanje), dok je udio dugotrajno nezaposlenih u ukupnoj nezaposlenosti 2,1%. Naspram tome, jedan od potencijalnih faktora koji u RH djeluje u suprotnom smjeru je porast broja nezaposlenih osoba s više od 32 godine radnog staža kojima nedostaje 5 godina do ispunjenja uvjeta dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu.¹⁰ S obzirom da u tom slučaju nezaposleni ostvaruju pravo na novčanu naknadu sve do ponovnog zaposlenja ili nastupanja druge okolnosti za prestanak prava, veći priljev u evidenciju nezaposlenih praćen je porastom stope obuhvaćenosti.

Slika 2.16. Obuhvaćenost nezaposlenih osoba sustavom naknada za nezaposlene – kompozicijski efekt u Hrvatskoj, 2010. – 2020.



Izvor: Eurostat, HZZ, izrada autora.

¹⁰ U bazi podataka Hrvatskog zavoda za zapošljavanje javno su dostupni podaci o novoprijavljenim nezaposlenim osobama s više od 30, 35 ili 40 godina radnog staža.

2.4. Usporedbe hrvatskog sustava s odabranim članicama EU

U ovom dijelu je pažnja usmjerena na detaljniji prikaz sustava novčanih naknada u odabranim zemljama. Kada se uspoređuju sustavi novčanih naknada u EU, ključne su tri dimenzije (Esser et al., 2013.):

1. Uvjeti dobivanja; što je sve potrebno da bi ostvarili pravo na naknadu, koliko osoba je uključeno u program;
2. Iznosi naknade; koliko iznosi naknada, i koliko dugo se plaća;
3. Administracija; koji dionici snose troškove, u kojim omjerima, postoje li razlike u programima s obzirom na sektore

Postojeći sustavi u sažetom obliku prikazani su u Tablici 2.2. Uz to, komparativna analiza usmjerena je i na identificiranje relevantnih reformi sustava novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti koje su odabrane zemlje provele, te pregled literature o učincima tih reformi.

Teorija sugerira da naknade za nezaposlene ima demotivirajući utjecaj na traženje posla kod nezaposlene osobe. To se događa putem dva kanala. Prvi je kroz visinu naknade koju nezaposlena osoba prima. Što je viša naknada time je viša i rezervacijska nadnica¹¹ nezaposlenog pojedinca. Isto tako, duljina primanja naknade čini da najveći intenzitet u traženju posla bude netom prije prestanka primanja naknade. Veliki broj istraživanja koji je proučavao efekte reformi sustava naknada za nezaposlene potvrđuje ovu teoriju (Lubyova i van Ours, 1997.; Wolff, 1997.; Van Ours i Vodopivec, 2006.; Kyyra i Wilke, 2007.; Uusitalo i Verho, 2007.; Dulgosz et al., 2013.; Price, 2018.). Stoga je pri prilikom dizajniranja novih mjera potrebno voditi računa i o njihovim potencijalnim negativnim učincima. Naravno, u kontekstu modela s frikcijama (Mortensen i Pissarides, 1999.), u kojem se potraga za drugim poslom i prelazak na isti ne događa trenutno, već s vremenskim odmakom, naknada za nezaposlene pruža potrebnu oprugu za ublažavanje tereta nezaposlenosti pri promjeni posla. Navedeni, tzv. *search and matching*, modeli tržišta rada također imaju empirijsko uporište (Yashiv, 2006.; Lise, Seitz i Smith, 2015.). Prema tome, osim na razinu nezaposlenosti i njezino prosječno trajanje, sustav naknada za nezaposlene utječe i na kvalitetu zaposlenja nakon perioda nezaposlenosti. Kada ne bi bilo sustava naknada za nezaposlene, nezaposleni pojedinci bi bili prisiljeni prihvati poslove s nižom produktivnosti te bi samim time poslodavci nudili niže plaće (Acemoglu i Shimer, 2000.; Marimon i Zilibotti, 1999.). Iz toga slijedi da postojanje sustava za naknade nezaposlenima omogućava nezaposlenima da provedu više vremena tražeći posao i pronadu onaj koji najbolje odgovara njihovim znanjima i vještinama što dovodi do veće produktivnosti te samim time i veće plaće. Dodatno, on ima i socijalnu ulogu ublažavanja udarca nezaposlenosti na blagostanje pojedinca.

Kao što je vidljivo iz ovog kratkog izlaganja, ni literatura ne pronalazi jednoznačan odgovor o ulozi novčane naknade za nezaposlene. Stoga ne čudi različit pristup ovom sustavu u različitim polit-ekonomskim kontekstima. U nastavku je izložena komparativna analiza usporedivih zemalja s hrvatskom, po veličini, geografskom položaju i/ili strukturi gospodarstva kako bi se uočili određeni obrasci, sličnosti, i razlike u pristupima sustavu novčane naknade za nezaposlenost.

¹¹ Rezervacijska nadnica predstavlja minimalnu nadnicu za koju je radnik spremjan raditi, odnosno participirati na tržištu rada.

Tablica 2.2. Sustavi novčane naknade (NN) u EU-27

Zemlja	Uvjeti za dobivanje NN	Trajanje NN	Iznos	Ograničenja
Austrija ¹²	<p>Osiguranje barem:</p> <p>1) 52 tjedna u zadnja 24 mjeseca</p> <p>2) 26 tjedana u zadnjih 12 mjeseci za mlađe od 25 godina</p>	<p>1) 20 tjedana</p> <p>2) 30 tjedana za osobe koje su plaćale osiguranje 156 tjedana</p> <p>3) 39 tjedana za osobe koje su u vrijeme prijave navršile 40 godina i radile su 312 tjedana u zadnjih 10 godina</p> <p>4) 52 tjedna za osobe koje su navršile 50 godina i radile su 468 tjedana u zadnjih 15 godina</p>	<p>55% osnovice (osnovica je prosječni neto dohodak u posljednjih 12 mjeseci) do maksimalno 80% osnovice uz dodatke za obitelj.</p>	<p>Osoba koja prima NN ne smije dodatno zarađivati više od 475,86 EUR mjesечно.</p>
Belgija	<p>1) Osiguranje određen broj dana u prethodnom periodu; ovisno o dobi (između 312 i 624 dana u periodu između 21 i 42 mjeseca)</p> <p>2) Prijava zavodu za NN (CAPAC)</p>	<p>14 mjeseci plus 2 mjeseca po godini staža. Taj drugi period maksimalno traje 36 mjeseci i podijeljen je u 5 faza u kojima se naknada postepeno smanjuje, ovisno o obiteljskoj situaciji.</p>	<p>Iznos ovisi o:</p> <p>1) Iznosu zadnje primljene plaće</p> <p>2) Obiteljskoj situaciji (suživot s obitelji ovisno o dohotku, samački život, suživot s obitelji koja nije ovisna o dohotku osobe)</p> <p>3) Duljini karijere prije nezaposlenosti</p> <p>4) Periodu od prijave u nezaposlenost</p> <p>Za prvu godinu iznosi: 65% zadnje plaće prva 3 mjeseca nezaposlenosti, i 60% zadnje plaće idućih 9 mjeseci nezaposlenosti.</p>	<p>Maksimalan iznos je 2754.76 EUR, prvih 6 mjeseci nezaposlenosti, 2567.49 EUR idućih 6 mjeseci i 2399.25 EUR nakon 12 mjeseci.</p>

¹² U Austriji postoji i instrument 'asistencije u nezaposlenosti' (eng. *unemployment assistance*) koji se može primati nakon isteka nn za nezaposlenost u slučaju da, zajedno sa članovima obitelji nema dovoljno dohotka za pružanje osnovnih potreba (može iznositi 92% nn za nezaposlenost i potencijalno traje neograničeno). Također, od 2009. godine, samo-zaposleni mogu dobrovoljno uplaćivati osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

Bugarska	<p>1) Registracija na zavodu unutar 7 dana od prestanka rada i prijava za NN unutar 3 mjeseca</p> <p>2) 12 mjeseci osiguranja unutar zadnjih 18 mjeseci</p>	<p>Trajanje ovisi o trajanju plaćanja osiguranja:</p> <p>1) Do 3 godine – 4 mjeseca NN</p> <p>2) 3-7 godina – 6 mjeseci NN</p> <p>3) 7 do 11 godina – 8 mjeseci NN</p> <p>4) 11 do 15 godina – 10 mjeseci NN</p> <p>5) Preko 15 godina – 12 mjeseci NN</p>	<p>60% osnovice (osnovica je prosječni dohodak na koji su plaćeni doprinosi u zadnja 24 mjeseca prije prekida rada).</p>	<p>Minimalni i maksimalni iznosi određeni državnim proračunom u kalendarskoj godini (u 2021. 12 BGN minimum i 74.29 maksimum).</p>
Hrvatska	<p>1) Osoba ima najmanje 9 mjeseci rada u posljednja 24 mjeseca</p> <p>2) Prijava Zavodu unutar 30 dana od nastupanja nezaposlenosti</p>	<p>Trajanje ovisno o stažu, 90 dana minimalno, 450 dana maksimalno (detaljnije vidjeti prvu komponentu)</p>	<p>Osnovicu čini prosjek bruto plaće ostvaren u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa.</p> <p>60% osnovice prvih 90 dana, 30% osnovice preostalo vrijeme korištenja.</p>	<p>Najviši iznos za prvi 90 dana je 70% prosječne plaće isplaćene u Republici Hrvatskoj, a za preostalo vrijeme 35% iznosa te plaće. Najniži iznos je 50% minimalne plaće umanjene za doprinose za obvezna osiguranja.</p>
Cipar	<p>1) Osoba mora imati stvarno osnovno osiguranje jednako barem 0,5 boda osiguranja i barem 26 tjedana otkad je počelo osiguranje</p> <p>2) Osoba mora imati stvarno ili asimilirano osiguranje jednako bar 0,39 bodova osiguranja u relevantnoj godini osiguranja¹³</p>	156 dana.	<p>Osnovica je tjedna vrijednost bodova osiguranja relevantnoj godini osiguranja.</p> <p>Varira od 60% osnovice za prijavitelja, 80% ako ima 1 uzdržavanog člana, 90% za 2 uzdržavana člana i maksimalnih 100% za 3 uzdržavana člana.</p>	<p>Osoba koja prima NN ne smije zarađivati više od 1/12 osnovne osigurane zarade (15,33 EUR dnevno za 2021.).</p>
Češka	1) Barem 12 mjeseci zaposlenosti u zadnja 24 mjeseca	<p>5 mjeseci za osobe do 50 godina starosti.</p> <p>8 mjeseci za osobe stare 50-55 godina.</p>	<p>65% osnovice (osnovica je prosječna mjesecna neto plaća) u prva 2 mjeseca;</p>	<p>Maksimum je 58% nacionalne prosječne plaće prethodne kalendarske godine.</p>

¹³ Tzv. bodovi osiguranja dobivaju se pretvaranjem zarade na koju je plaćeno osiguranje. Relevantna godina osiguranja je zadnja u kojoj su plaćani doprinosi prije godine u kojoj su dobiveni doprinosi, a koja uključuje datum na koji uvjeti vezani uz dobivanje nn moraju biti ispunjeni. Npr. Relevantna godina osiguranja za prvu polovicu 2021. je 2019., a za drugu polovicu 2021., to je 2020. godina.

		11 mjeseci za osobe starije od 55 godina.	50 % u iduća 2 mjeseca; 45% u preostalom periodu; 45% u cijelom periodu ako je osoba dobrovoljno napustila posao	
Danska	<p>1) 1 godina plaćanja doprinosa jednom od registriranih fondova</p> <p>2) Registracija pri zavodu za traženje posla</p> <p>3) Osoba je primala dohodak u zadnje 3 godine; barem 243.996 DKK godišnje za zaposlene na puno radno vrijeme i barem 162.662 DKK za zaposlene na dio radnog vremena (za 2021.)</p>	<p>2 godine unutar 3 godine, preračunato u satima, odnosno 3838 sati unutar 3 godine.</p> <p>Moguće produženje za bolest ili porodiljni.</p> <p>Moguće produženje za svaki radni sat koji osoba radi dok prima NN (svaki sat rada produžuje NN za 2 sata).</p> <p>Dodatni sati moraju se potrošiti unutar perioda od 3xbroj radnih sati za koje se produžio period.</p>	<p>Maksimalni iznosi su:</p> <p>1) 19.322 DKK mjesečno za osigurane na puno radno vrijeme</p> <p>2) 12.881 DKK mjesečno za osigurane na dio radnog vremena</p> <p>Za osobe koje su tek završile obrazovanje:</p> <p>1) 13.815 DKK mjesečno za osigurane na puno radno vrijeme</p> <p>2) 9.210 DKK mjesečno za osigurane na dio radnog vremena</p> <p>Za osobe koje su tek završile obrazovanje i uzdržavaju dijete:</p> <p>1) 15.844 DKK mjesečno za osigurane na puno radno vrijeme</p> <p>2) 10.562 DKK mjesečno za osigurane na dio radnog vremena</p> <p>Za osobe stare do 25 godina:</p> <p>1) 9.661 DKK mjesečno za osigurane na puno radno vrijeme</p> <p>2) 6.441 DKK mjesečno za</p>	Maksimalan iznos je 90% plaće koju je osoba primala.

			osigurane na dio radnog vremena	
Estonija ¹⁴	<p>1) Osoba je registrirana kao nezaposlena i podnijela je prijavu za NN</p> <p>2) Osoba je plaćala doprinose barem 12 mjeseci u zadnje 3 godine prije registracije nezaposlenosti</p>	<p>Ovisi o periodu plaćanja doprinosa:</p> <p>1) Manje od 5 godina – 180 dana</p> <p>2) 5-10 godina – 270 dana</p> <p>3) Više od 10 godina – 360 dana</p>	<p>60% plaće prvih 100 dana,</p> <p>40% plaće nakon toga.</p>	
Finska	<p>3 vrste naknade:</p> <p>1) Naknada vezana uz prethodnu zaradu za članove fonda za nezaposlenost</p> <p>2) Osnovna naknada za nezaposlenost, nevezana za fond</p> <p>3) Subvencija tržišta rada za one koji tek dolaze na tržište rada ili ne uspiju zadovoljiti uvjete za preostale dvije naknade</p> <p>Za prve dvije su uvjeti zaposlenje barem 26 tjedana unutar 28 mjeseci prije registracije nezaposlenosti.</p>	300-500 dana.	Ovise o prethodnoj zaradi i broju djece koji živi s primateljem.	
Francuska	<p>1) Rad barem 130 dana unutar posljednja 24 mjeseca ili posljednjih 36 mjeseci za zaposlene starije od 53 godine u trenutku prestanka ugovora</p>	<p>Minimalno 6 mjeseci.</p> <p>Maksimalno 2 godine ako je tražitelj posla mlađi od 53 godine.</p> <p>Maksimalno 913 dana za starost 53-54.</p> <p>Maksimalno 1095 dana (3 godine) za starije od 55 godina.</p>	<p>Dnevno:</p> <p>1) 12,05 EUR - fiksni dio</p> <p>2) 40,4% dnevne referentne plaće – varijabilni dio</p> <p>Od 7. mjeseca nadalje, naknade veće od 120,96 EUR smanjuju se za 30%, a one između 84,67 i 120,96 EUR smanjuju se na 84,67 EUR. Ovo se ne odnosi na osobe</p>	Ukupna suma ne može biti manja od 57% niti veća od 75% dnevne referentne plaće.

¹⁴ Postoji i tzv. *unemployment allowance*

			starije od 57 godina.	
Njemačka	1) Plaćanje doprinosa barem 12 mjeseci unutar 24 mjeseca prije registrirane nezaposlenosti 2) Registracija u zavodu i prijava za NN	Najviše 12 mjeseci, odnosno 24 mjeseca za starije.	Ljudi s djecom 67%, bez djece 60% osnovice (osnovica je neto plaća koju su prosječno primali tokom 12 mjeseci prije registracije nezaposlenosti).	Za 2021. maksimum bruto plaće za koju se računa osnovica je 7100 EUR u Z. Njemačkoj i 6700 EUR u I. Njemačkoj.
Grčka	1) Nedobrovoljno nezaposlena osoba, registrirana na zavodu 2) Barem 125 dana rad unutar 14 mjeseci prije nastupa nezaposlenosti ili 200 dana rada unutar 24 mjeseca za one koji prvi put traže NN	Trajanje ovisi o trajanju zaposlenosti: 1) 125 dana – 5 mjeseci 2) 150 dana – 6 mjeseci 3) 180 dana – 8 mjeseci 4) 220 dana – 10 mjeseci 5) 250 dana – 12 mjeseci 6) Za starije od 49 godine: 7) 210 dana – 12 mjeseci	Osnovica je dnevnička nekvalificiranih radnika (29,04 EUR). Za one koji su bili zaposleni na puno radno vrijeme i zarađivali 12 puta više od osnovice, odnosno 348,49 EUR, NN je 399,25 EUR. Za one koji su zarađivali više od 6 puta više i manje od 12 puta više od osnovice, NN je 299,5 EUR. Za sve koji su zarađivali manje NN je 199,75 EUR. Svi imaju pravo na 10% uvećanje naknade za svakog uzdržavanog člana obitelji.	
Mađarska	1) Nezaposlen i traži posao 2) Barem 360 dana osiguranja u zadnje 3 godine Izostanak s posla se priznaje za određene aktivnosti poput vojske, bolesti...	1 dan NN se plaća za svakih 10 dana prethodnog rada, do maksimuma od 90 dana NN.	Osnovica je baza doprinosa za prethodna 4 kvartala. 60% primateljeve prosječne plaće.	Maksimalan iznos je 100% minimalne plaće, odnosno 477 EUR.
Irska	1) Registrirani na zavod i spremni za rad, nezaposleni barem 4 od 7 dana	9 mjeseci s ograničenjem na 6 mjeseci ako je osoba platila manje od 260 tjednih	Paušalna NN 203 EUR tjedno za one s prosječnim zaradama od 300 EUR tjedno ili više.	

	<p>2) 104 tjedna plaćali doprinose i dodatni uvjeti o minimalnim plaćenim doprinosima</p>	doprinosa od prvog ulaska u osiguranje. Ako je primatelj u dobi od 65 godina, plaća mu se naknada do mirovine ako je platio barem 156 tjednih doprinosi.	<p>Oni s manjim primanjima od toga dobivaju:</p> <p>1) 159 EUR tjedno za one s tjednim zaradama od 220 do 300 EUR</p> <p>2) 131 EUR tjedno za zarade od 150 do 220 EUR</p> <p>3) 91,10 EUR tjedno za one sa zaradama manjim od 150 EUR</p>	
Italija	<p>2 različite naknade:</p> <p>Za obje su uvjeti nedobrovoljna nezaposlenost. Dodatno,</p> <p>INASPI:</p> <p>1) Da osoba nije radila više od 6 mjeseci</p> <p>2) Da je osoba imala barem 13 tjedana plaćenih doprinosi unutar 4 godine prije početka nezaposlenosti, ili barem 30 dana osiguranja od nezaposlenosti u zadnjih 12 mjesecu prije otkaza</p> <p>DIS-COLL:</p> <p>1) Za radnike s netipičnim ugovorom o radu; uvjet da su predali zahtjev unutar 68 dana od prestanka ugovora o radu i da aktivno traže posao</p> <p>2) Da je osoba barem 1 mjesec plaćala doprinose u kalendarskoj godini prije godine otkaza</p>	<p>Za INASPI je polovica broja uplaćenih tjednih doprinosi tokom zadnje 4 godine.</p> <p>Za DIS-COLL je broj mjeseci koji korespondira sa pola od broja mjesечnih doprinosi plaćenih u periodu počevši sa 1. siječnja godine prije otkazivanja ugovora o radu do datuma ugovora o radu, ali ne može biti više od 6 mjeseci.</p>	<p>Obje naknade su 75% mjesечnih prihoda s mjesечnim plafonom od 1.227,55 EUR plus 25% iznosa plaće koja premašuje taj iznos.</p> <p>Prvih 90 dana iznos je isti, nakon toga se smanjuje za 3% mjesечно.</p>	Mjesečni plafon je 1.335,40 EUR bruto.
Latvija	1) Registracija na zavodu i dostupnost za rad	8 mjeseci.	Iznos ovisi o duljini osiguranja i o dohotku.	Nema minimuma i maksimuma NN.

	2) Plaćani doprinosi barem 12 mjeseci unutar 16 mjeseci prije registracije nezaposlenosti		Za osiguranje: 1) 1-9 godina – 50% plaće na koju su plaćani doprinosi 2) 10-19 godina, 55% plaće 3) 20-29 godina 60% plaće, 4) Preko 30 godina 65% plaće Prva dva mjeseca je puna NN, od 3. do 4. mjeseca 75% početne, 5. do 6. mjeseca 50% NN i 7. do 8. mjeseca 45%.	
Litva	1) Nezaposlena osoba registrirana pri zavodu 2) Minimalno 12 mjeseci osiguranja unutar zadnjih 30 mjeseci	9 mjeseci s mogućnošću produženja na 11 mjeseci za starije.	Fiksno je 23,27% minimalne mjesecne plaće (za 2021. 149,39 EUR). Varijabilna komponenta je 38,79% prosječne plaće u periodu zaposlenja. Prva tri mjeseca puna NN, nakon toga svaka tri mjeseca se smanjuje varijabilna komponenta.	Ne može iznositi manje od 23,27% minimalne plaće, niti više od 58,18% prosječne nacionalne plaće.
Luksemburg	1) Nezaposlena osoba registrirana pri zavodu 2) Minimalno 26 tjedana zaposlenja u zadnjih 12 mjeseci	Maksimalno 365 dana, ali ne može biti dulje od radnog staža prije nezaposlenosti. 182 dodatna dana za osobe koje su posebno teško zapošljive. Moguće produljenje i za osobe koje sudjeluju u nekoj vrsti treninga ili	Osnovica su bruto plaće u zadnja tri mjeseca. NN je 80% prosječne mjesecne plaće, a 85% ako osoba ima djecu za uzdržavane članove.	Maksimum je 5.504,82 EUR mjesечно.

		služe javnom interesu.		
Malta	1) Nezaposlena osoba registrirana pri zavodu 2) Minimalno 50 tjedana plaćenih doprinosova od kojih je bar 20 bilo unutar prethodne 2 godine	Maksimalno 156 radnih dana uz uvjet da ne može više dana primati NN nego što je osoba radila.	Paušalno za oženjene osobe 13,12 EUR po danu, za samce 8,58 EUR po danu. Naknada se isplaćuje tjedno.	
Nizozemska	1) Nezaposlena osoba registrirana pri zavodu i prijavljena za NN 2) Osoba koja je primala plaću barem 26 tjedana unutar 36 tjedana prije nastupanja nezaposlenosti ostvaruje pravo na 3 mjeseca NN 3) Osoba koja je primala plaću bar 208 sati u 4 godine unutar zadnjih 5 godina prije nezaposlenosti kvalificira se za NN na broj mjeseci jednak broju mjeseci provedenih na poslu za prvih 10 godina. Nakon toga 1 godina na poslu daje 0.5 mjeseca NN	Ovisi o duljini zaposlenja (vidi stupac lijevo).	Osnovica je prosječna plaća primljena u zadnjih 12 mjeseci uz maksimum 225,57 EUR dnevno. Prva dva mjeseca 75% osnovice, nakon toga 70%.	Nema minimuma.
Poljska	1) Nezaposlena osoba registrirana pri zavodu 2) Barem 365 dana zaposlenosti unutar zadnjih 18 mjeseci	6 mjeseci u područjima sa stopom nezaposlenosti manjom od 150% nacionalnog prosjeka. 12 mjeseci u područjima sa stopom nezaposlenosti iznad toga ili za posebne dobne kategorije.	NN nije povezana s plaćom. Osnovna NN za nezaposlene je 275 EUR mjesečno za prva tri mjeseca i 216 EUR nakon toga. Za rad: 1) 1-5 godina 80% osnovne NN 2) 5-20 godina 100% osnovne NN 3) Preko 20 godina, 120% osnovne NN	
Portugal	1) Nezaposlena osoba registrirana pri zavodu, prijavljena	Trajanje proporcionalno	Osnovica je prosječna plaća u 12 mjeseci do 2	Maksimum je 75% neto vrijednosti referentne plaće.

	za NN unutar 90 dana od nastupanja nezaposlenosti 2) Barem 360 dana rada u zadnja 24 mjeseca	dobi i periodu plaćanja doprinosa.	mjeseca prije nastupanja nezaposlenosti. NN iznosi 65% prosječne plaće. Uvećava se za 25% u situacijama kada primatelj NN uzdržava djecu.	
Rumunjska	1) Nezaposlena osoba registrirana na zavodu i prijavljena za NN 2) 12 mjeseci rada unutar 24 zadnja mjeseca	1) 1-5 godina rada: 6 mjeseci 2) 5-10 godina rada: 9 mjeseci 3) Više od 10 godina rada: 12 mjeseci	Formula za NN: $NN = P1 * RSI + P2 * AGI$ P1 je postotak, 75%, a za pridošlice na tržište rada 50% <i>RSI – reference social indicator ili RON 500 (101 EUR za 2021.)</i> P2 je postotak koji varira sa duljinom perioda zaposlenja: 3-5 godina: 3% 5-10: 5% 10-20: 7% 20 i više: 10% <i>AGI = average gross income računa se iz plaćenih doprinosa za zadnjih 12 mjeseci rada.</i>	
Slovačka	1) Nezaposlena osoba prijavljena na zavod unutar 3 dana od nastupanja nezaposlenosti 2) Barem 2 godine doprinosa u zadnje 4 godine	3 mjeseca; Nakon 3 mjeseca osoba bira hoće li primati NN još 3 mjeseca ili će otkazati registraciju kao tražitelj posla i uzeti bonus koji iznosi 50% ukupne NN koju bi mogao primiti.	Osnovica su prosječne plaće u zadnje 2 godine, s maksimumom od 200% nacionalnog prosjeka. NN iznosi 50% osnovice.	
Slovenija	1) Osiguranje barem 10 mjeseci u prethodna 24 mjeseca prije nastupanja nezaposlenosti ili 6 mjeseci u prethodna 24 mjeseca ako je mlađa od 30	1) 2 mjeseca za mlađe od 30 koji su bili osigurani barem 6 mjeseci u zadnja 24 mjeseca prije nezaposlenosti	80% osnovice (osnovica je prosječna mjesечna plaća osobe u 8 mjeseci koji su prethodile nezaposlenosti) prva 3 mjeseca,	Maksimalna bruto NN iznosi 892.5 EUR, a minimalna 530.19 EUR.

	<p>2) Prijavila se na zavod i podnijela zahtjev za NN unutar 30 dana od nastupanja nezaposlenosti</p>	<p>2) 3 mjeseca za osigurane od 9 mjeseci do 5 godina 3) 6 mjeseci za osigurane 5 do 15 godina 4) 9 mjeseci za osigurane od 15 do 25 godina 5) 12 mjeseci za osigurane više od 25 godina 6) 19 mjeseci za osigurane više od 25 godina i stare više od 53 godine 7) 25 mjeseci za osigurane 28 godine i stare više od 58 godina</p>	<p>60% osnovice idućih 9 mjeseci, 50% osnovice nakon 12 mjeseci</p>	
Španjolska	<p>1) Osoba je registrirana na zavodu i plaćala je doprinose barem 360 dana u 6 godina prije registracije nezaposlenosti</p>	<p>120 do 720 dana, ovisi o prethodno uplaćenim doprinosima kroz 6 godina.</p>	<p>Prvih 180 dana 70% osnovice, nakon toga 50% osnovice (osnovica je prosječna plaća za koju su se plaćali doprinosi tokom 6 mjeseci prije registracije nezaposlenosti).</p>	<p>Minimalni iznos je 80% IPREM¹⁵-a plus 1/6 za radnika bez djece i 107% IPREM-a za radnika s barem jednim uzdržavanim djetetom.</p> <p>Maksimalni iznos je 225% IPREM-a za dvoje ili više djece mlađe od 26 godina.</p>
Švedska	<p>1) Rad 6 mjeseci unutar 12 mjeseci koji su prethodili nezaposlenosti 2) Registracija na zavodu 3) Oni koji nisu članovi fonda mogu tražiti osnovno osiguranje za nezaposlenost</p>	<p>Do 300 dana.</p>	<p>80% plaće prvih 200 dana, 70% plaće 201-300 dana.</p>	<p>Maksimum je 910 SEK dnevno za prvi 100 dana, i maksimalno 760 SEK za ostale dane.</p>

Izvor: sažeti prikaz iz Mutual Information System on Social Protection, 2022 (<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/?test=>)

¹⁵ Multiplier for the Public Income Index – referentni indeks za davanje novčane pomoći, socijalnih naknada itd.

2.4.1. Slovenija

Ako se hrvatski sustav novčane naknade uspoređuje sa slovenskim, naizgled nema značajnije razlike u uvjetima i iznosima novčane naknade. U Sloveniji je umjesto 9 potrebno 10 mjeseci rada unutar zadnja 24 mjeseca, uz izuzeće mladih ljudi, starosti do 30 godina kojima je dovoljno 6 mjeseci rada unutar zadnja 24 mjeseca. Kao i u Hrvatskoj, iznos novčane naknade određuje se kao postotak bruto primanja tokom razdoblja zaposlenja, samo se u Sloveniji u prosjek uzimaju zadnjih 8 mjeseci prije prestanka rada. Prvih 3 mjeseca dobivaju 80% osnovice, od 4. do 12. mjeseca 60% osnovice i nakon 12 mjeseci 50% osnovice. Minimalni i maksimalni iznosi propisani su paušalno na 530,19 i 892,5 EUR. Duljina trajanja naknade također je povezana s trajanjem zaposlenosti, s time da nema trajne naknade koja služi kao prijelaz u mirovinu, već je maksimalno trajanje naknade ograničeno na 25 mjeseci. Ipak, ključna razlika u usporedbi Slovenije i Hrvatske je što su u Hrvatskoj stroži kriteriji definicije nezaposlenosti, kao i one nezaposlenosti koja omogućuje novčanu naknadu. Dok hrvatski sustav brani novčanu naknadu za nezaposlene koji su u nezaposlenost ušli sporazumno raskidom ugovora u radu, slovenski sustav nema tu vrstu restrikcije.

Analize učinaka reformi u Sloveniji uglavnom se temelje na reformi provedenoj 1998. Slovenija je 1998. godine, kao odgovor na rast dugotrajne nezaposlenosti, prepolovila potencijalno trajanje primanja naknade za gotovo sve dobne skupine. Uz to, uvedene su pojedine mjere s ciljem ubrzavanja ponovnog zapošljavanja poput poboljšanja usluga zavoda, izrade obveznog plana ponovnog zapošljavanja te povećanje broja kontakata između nezaposlene osobe i njihovog agenta. Nadalje, proširena je definicija što se smatra prihvatljivim poslom, uvedene su jače sankcije za odbijanje posla te stroži nadzor nezaposlenih. Osim toga, reforma je olakšala pristup aktivnim programima tržišta rada, radnici na javnim radovima su dobili status redovnih zaposlenika i svih beneficija koje proizlaze iz tog statusa te je proširena grupa nezaposlenih čijim zapošljavanjem su poslodavci bili oslobođeni od plaćanja doprinosa. Rezultate takve reforme je bio da se povećala stopa izlaska iz statusa nezaposlenosti u zaposlenost, ali i u ostale programe tržišta rada te je, naposljetu, smanjen moralni hazard (Van Ours i Vodopivec, 2006.). Također, zabilježeni su i skokovi u izlascima s tržišta rada u mjesecima u kojima se zamjenska stopa naknade (eng. *replacement rate*) smanjila te u mjesecima u kojima je naknada prestajala (Van Ours i Vodopivec, 2006.). Što je osoba bila starija to je imala manju vjerojatnost napuštanja registra nezaposlenih, dok se žene s višim obrazovanjem imale veću vjerojatnost izlaska iz statusa nezaposlenosti (Van Ours i Vodopivec, 2006.).

Istraživanja u slučaju Slovenije su utvrdila da reforma kojom je smanjeno potencijalno trajanje naknada nije pogoršalo kvalitetu zaposlenja, odnosno ne postoji značajan utjecaj na gubitak posla unutar godine dana od zaposlenja, privremeno zapošljavanje ili plaće (Van Ours i Vodopivec, 2008.).

Što se tiče recentnijih promjena u slovenskom sustavu novčane naknade za nezaposlenost, one su uglavnom bile usmjerene prema proširivanju baze i povećavanju novčane naknade. Iznimka je privremeno smanjivanje novčane naknade iz 2013. godine zbog uravnoteženja državnog proračuna. Nakon toga još je jednom 2017. i 2019. godine postrožen uvjet za dobivanje novčane naknade, i to kroz traženje aktivnijeg angažmana korisnika naknade na tržištu rada i produžavanja potrebnog radnog staža za ostvarivanje naknade. Zadnja promjena iz 2019. godine podigla je iznos novčane naknade za nezaposlenost.

2.4.2. Austrija

Austrija je u nekoliko navrata liberalizirala sustav novčane naknade, od kojih je najveći val bio 2000. godine. Produceno je potrebno zaposlenje za ostvarivanje naknade s 26 na 28 tjedana. U istom valu promjena dopušteno je samozaposlenima da dobrovoljno uplaćuju doprinos u slučaju nezaposlenosti, a starijima od 45 godina omogućeno je produljeno trajanje novčane naknade ako sudjeluju u nekoj vrsti edukacije u organizaciji Zavoda. Od ostalih promjena, Austrija je 2002. godine podigla naknadu za

nezaposlene nakon porodiljnog dopusta, 2007. godine proširili su osiguranje za nezaposlenost i na ugovorne radnike, ali i postrožili neke uvjete, poput sankcija za ljude koji su radili neprijavljeni posao. Posljednje promjene sustava bile su 2010. i 2014. godine i obje su išle u smjeru liberalizacije sustava, odnosno produljenja naknade i proširivanja baze potencijalnih korisnika naknade.

Trenutno su u Austriji su uvjeti za ostvarivanje prava na novčanu naknadu među najblažima (Slika 2.9. i 2.10.). Dopushta se i zarada od zaposlenja do iznosa tzv. *graničnih mjesecnih prihoda* od 475,86 EUR. Odnosno, ako osoba zarađuje manje od toga, i dalje ima pravo na ostvarivanje novčane naknade za nezaposlenost. Ono što Austriju diferencira i od Hrvatske, i od Slovenije je period kvalifikacije za novčanu naknadu koji se razlikuje u nekoliko bitnih točaka. Prvo, prethodni period zaposlenja je različit za osobe koje se prvi put prijavljuju na novčanu naknadu i one koji se opetovano prijavljuju. Za prve prijavitelje uvjet je rad od 12 mjeseci unutar zadnjih 24 mjeseca, odnosno za osobe mlađe od 25 godina, 6 mjeseci unutar zadnjih 12 mjeseci prije nastupanja nezaposlenosti. Za naknadne prijavitelje potrebno je 28 tjedana rada unutar zadnjih 12 mjeseci. Kao i u Sloveniji, nema ograničenja u smislu načina prekida zadnjeg radnog odnosa već pravo na naknadu ostvaruju sve nezaposlene osobe koje su spremne raditi. Osnovica je povezana sa plaćom na prethodnom poslu, a naknada iznosi 55% osnovice, uz određene iznimke i dodatke ovisno o obiteljskoj situaciji. Trajanje naknade ovisi o radnom stažu, a maksimalno trajanje je godinu dana.

Dostupna literatura pokazuje da je 1989. godine provela Austrija provela reformu koja je imala različite mjere za različite skupine nezaposlenih. Skupini nezaposlenih koji su bili ispod određene razine zarada stopa zamjene se povećala za oko 15%. Potencijalno trajanje primanja naknade se povećalo s 30 na 39 tjedana za dobnu skupinu 40-49, te s 30 na 52 tjedna za one u dobi od 50 i više godina. Nakon reforme, svim skupinama koje su bile zahvaćene istom, produljeno je prosječno trajanje nezaposlenosti (Lalive et al., 2006.). Utjecaj povećanja naknada najviše se vidi u ranom periodu nezaposlenosti, dok se utjecaj produljenja trajanja naknade najviše vidi kako se približava trenutak prestanka primanja naknade (Lalive et al., 2006.). Najveće povećanje trajanje nezaposlenosti dogodilo se kod skupine kojoj se povećala naknada i produljilo njezino potencijalno trajanje, a nezaposleni kojima je samo produljeno potencijalno trajanje naknade jače su reagirali, od onih kojima je samo povećana naknada (Lalive et al., 2006.). Također, stariji radnici su jače reagirali od ostalih (Lalive et al., 2006.). Sve to dovelo je do povećanja prirodne stope nezaposlenosti u Austriji između 20% do 50%, većinom zbog povećanja u priljevu nezaposlenih, dok je utjecaj smanjenja odljeva iz nezaposlenosti malen (Lalive et al., 2006a.; Winter-Ebmer, 2003.). Međutim, Winter-Ebmer (2003.) ističe kako je povećan priljev nezaposlenih bio pretežito zbog otpuštanja starijih radnika s puno radnog iskustva koji su poduzećima relativno skupi. Dodatna dimenzija o kojoj treba voditi računa, a koju naglašava i Winter-Ebmer (1998.) je što kod analize specifičnih skupina često se zanemaruje efekt na cijelo tržište rada, odnosno na druge skupine. Drugim riječima, ako se i povećava trajanje nezaposlenosti skupine ciljane mjerom (primjerice starijih osoba), dostupnost poslova za druge tražitelje posla će se povećati, pa će se njihove epizode zaposlenosti skratiti. Generalno, moguće je da su stvarni efekti značajno manje negativni nego kada se promatra jedna specifična skupina.

2.4.3. Slovačka

U Slovačkoj je sustav od relativno niskih zahtjeva za aktivaciju početkom 1990.-ih prošao kroz nekoliko valova smanjivanja prava. Slovačka je provela dvije reforme naknada za nezaposlene u razdoblju od 1992. do 1995. godine kako bi se borila s problemom nezaposlenosti. Reforma 1992. postrožila je uvjete za primanje naknade, skratila je potencijalno trajanje primanja naknade s 12 na 6 mjeseci te je smanjila zamjensku stopu naknade sa 65% na 60% za prva 3 mjeseca, odnosno sa 60% na 50% za druga tri mjeseca. Nakon stabilizacije stope nezaposlenosti reforma 1995. vratila je uvjete za primanje naknada na one prije reforme 1992. te produljila potencijalno vrijeme trajanja naknada ovisno o dobi nezaposlenog. Potencijalno trajanje primanja naknada za osobe u dobi od 30 do 45 godina iznosilo je

8, a za one starije od 45 godina 9 mjeseci. Iako je prva reforma smanjila prosječno trajanje nezaposlenosti, dok je druga prodljila, nijedna nije značajno utjecala na odljev nezaposlenih u zaposlene (Lubyova i van Ours, 1997.). Početkom 2000.-ih produženo je potrebno vrijeme rada za ostvarivanje prava na naknadu s 12 na 24 mjeseca. Ne iznenađuje stoga da je, uslijed stezanja aktivacijskih kriterija, udio primatelja naknade u broju nezaposlenih pao sa skoro 30% u siječnju 2000. godine na ispod 10% u siječnju 2007. godine (Domonkos, 2016). Maksimalna osnovica povećana je 2012. na 200% prosječne plaće, što je a na snazi je i danas. Ostale promjene nakon 2010. uključuju uglavnom širu definiciju uvjeta za brisanje ljudi iz evidencije (zbog neprijavljanja na Zavod, i slično) i striktnije uvjete ponašanja za tražitelje posla.

Međutim, ni u Slovačkoj ne postoji ograničenje u smislu načina prekida zadnjeg radnog odnosa. No, rok prijave na zavod nakon nastupanja nezaposlenosti je strogi i iznosi 3 dana. Osim nezaposlenosti i volje za radom u Slovačkoj je osnovni uvjet i dalje 2 godine zaposlenosti unazad 4 godine. Osnovica su prosječni bruto prihodi u prethodne dvije godine, a maksimalni iznos osnovice određen je kao iznos dvostruko veći od nacionalnog prosjeka plaće. Zanimljivost i specifičnost Slovačkog sustava je trajanje naknade. Ukupno trajanje određeno je fiksno na 6 mjeseci. Međutim, nakon 3 mjeseca primanja naknade, primatelj ima opciju nastaviti primati naknadu iduća tri mjeseca ili otkazati svoju registraciju kao tražitelj posla i dobiti bonus koji iznosi 50% ukupnog novčanog iznosa naknade.

2.4.4. Portugal

Portugal je prošao kroz nekoliko velikih reformi sustava novčane naknade od 2003. godine. Ove bi se reforme sažeto mogle opisati sintagmom stezanja i otpuštanja remena. Naime, u prvom valu 2003. godine ublaženi su uvjeti za dobivanje novčane naknade u smislu duljine radnog staža, i dopušteno je nezaposlenim ljudima da odbiju jednu ponudu za posao. U idućem valu promjena 2006. i 2007. godine išlo se u obrnutom smjeru kada je napuštena povećana novčana naknada za nezaposlene s djecom, postroženi su uvjeti vezani uz traženje posla, a ponovo je povećana i granica potrebnog radnog staža za ostvarivanje naknade. U idućem razdoblju nastavlja se s restriktivnom politikom, pojačana je kontrola zbog borbe protiv neregularnosti u korištenju novčane naknade, smanjeno je maksimalno trajanje naknade i neto stopa zamjene. Uz to, omogućeno je dobivanje novčane naknade za samozaposlene osobe, a 2013. godine uveden je i porez od 6% na novčanu naknadu za nezaposlenost. U idućem periodu, počevši od 2016. godine, kreće se u suprotnom smjeru, povećava se neto stopa zamjene, ukida se obveza javljanja na Zavod svaka dva tjedna kako bi osoba nastavila primati novčanu naknadu, uvode se posebne mjere za dugotrajno nezaposlene, uvode se veći iznosi za korisnike s djecom i uzdržavanim članovima.

Današnji sustav u Portugalu konačni je ishod tih politika, a ima relativno visoku stopu prijelaza u zaposlenost kao i visoku neto stopu zamjene naknada za nezaposlene (Slika 2.5.). Portugalu su osnovni uvjeti za ostvarivanje prava na novčanu naknadu zadovoljeni ako je osoba nedobrovoljno nezaposlena, registrirana na Zavodu i prijavila se za naknadu unutar 90 dana od nastupanja nezaposlenosti. Ni ovdje se kao uvjet ne postavlja način prekida zadnjeg radnog odnosa. Potreban radni staž za ostvarivanje naknade je 360 dana unutar 24 mjeseca prije nastupanja nezaposlenosti. Za izračun naknade za nezaposlenost važna je referentna plaća. Referentna plaća je računa se kao prosjek bruto plaća, s time da se za prosjek uzima dnevna plaća u 12 mjeseci i 2 mjeseca prije nastupanja nezaposlenosti. Drugim riječima, ne uzima se u obzir plaća u zadnja 2 mjeseca staža. Mjesečna novčana naknada iznosi 65% referentne plaće. Ovaj iznos može se uvećati za 25% ovisno o obiteljskoj situaciji. Minimum i maksimum vezani su uz Indeks socijalne potpore (IAS), a maksimum iznosi 2,5 IAS, a minimum 1,15 IAS. Trajanje naknade u Portugalu podijeljeno je u dvije glavne kategorije: po dobi i po trajanju zaposlenosti.

Uz to, Portugal je proveo reformu koja je prodljila potencijalno trajanje naknada za 6 od 8 dobnih skupina. Potencijalno trajanje naknada je direktno vezano uz dob nezaposlenih, a reforma je prodljila

minimalno trajanje naknada s 10 na 12 mjeseci za one najmlađe te s 30 na 38 mjeseci za one najstarije. Produljenje trajanja naknada imalo je mali, ali pozitivan efekt na plaće (Centeno i Novo, 2009.). Također, taj pozitivni efekt bio je najveći kod osoba koje su na prošlom poslu imale niže plaće (Centeno i Novo, 2009.).

2.4.5. Njemačka

Njemačka je provela niz reformi sustava naknada za nezaposlene, poznatijih pod nazivom „Hartzove refrome“. Jedna od Hartzovih reformi, četvrta po redu (2005. godine), konsolidirala je naknadu za dugotrajno nezaposlene i socijalnu naknadu u jedinstvenu naknadu. Svaka dugotrajno nezaposlena osoba dobiva standardnu mjesecnu naknadu uvećanu za dodatne naknade za potrebitog člana kućanstva i djecu te dodatnu pomoć za troškove kućanstva i grijanja. Razlika u odnosu na prijašnju naknadu je ta što visina naknade više ne ovisi o visini prethodne plaće, što je u prosjeku smanjilo iznos naknade (Price, 2018). Nezaposlene osobe zahvaćene ovom reformom brže su pronalazile posao te su imale 11.3% manju vjerodatnost da će imati nezaposlenost trajati godinu dana (Price, 2018.). Također, reforma je smanjila prirodnu stopu nezaposlenosti za oko 0.9 postotnih bodova (Price, 2018.). Iduća Hartzova reforma provedena je 2006. godine te je skratila potencijalno trajanje primanja naknada na maksimalno 18 mjeseci. Osobe zahvaćene ovom reformom su bile one u dobi od 45 i više godina, a najveće smanjenje potencijalnog trajanja primanja naknada odnosilo se na osobe u dobi između 52 i 54 godine te one starije od 56 kojima je potencijalno trajanje skraćeno za 14 mjeseci. Nakon reforme zabilježen je značajan pad u ulascima u nezaposlenost te značajan porast zaposlenosti kod starijih osoba (Dulgosz et al., 2013.). Ovakvo skraćivanje potencijalnog trajanja naknada učinilo je otpuštanje starijih radnika skuplje i za poduzeća i za radnike, čime je demotivirano korištenje naknada za nezaposlene kao prijelazno razdoblje do umirovljenja te je samim time smanjen moralni hazard (Dulgosz et al., 2013.). U Njemačkoj je moguće prijaviti se za naknadu čak i dok osoba radi, ako je očekivani prestanak rada unutar iduća 3 mjeseca. U slučaju da se nije prijavila prije, ima 3 dana nakon nastupanja nezaposlenosti da se prijavi na zavod. Za ostvarivanje prava na naknadu potreban kvalifikacijski period je 12 mjeseci rada unazad 30 mjeseci. Osnovica je prosječna bruto plaća tokom zadnje godine, a naknada iznosi 67% osnovice za korisnike naknade s djecom i 60% za korisnike naknade bez djece. Trajanje naknade je 6 mjeseci za one koji su radili barem 12 mjeseci u zadnjih 5 godina, do maksimalna 24 mjeseca za one koji su radili 48 mjeseci u zadnjih 5 godina, i imaju barem 58 godina.

2.4.6. Danska

Prethodno opisani sustavi u osnovnim su konturama vrlo slični. Danski pristup novčanoj naknadi temelji se na članstvu u fondu za nezaposlenost. Da bi se ostvarilo pravo na novčanu naknadu, uvjet je, osim standardnih uvjeta spremnosti na rad i trenutne nezaposlenosti i jedna godina članstva u fondu. Radni vijek proveden bez plaćanja članarine, odnosno doprinosa fondu, ne uzima se u obzir, što znači da osobe koje odaberu ne plaćati ne mogu ostvariti novčanu naknadu. Članstvo u privatnim fondovima može biti puno ili djelomično, ovisno o tome je li osoba zaposlena na puno ili na dio radnog vremena. Dodatan uvjet je da je osoba ostvarila određen dohodak u posljednje 3 godine, odnosno 32.811 EUR za radnike s punim radnim vremenom i 21.874 EUR za radnike zaposlene na nepuno radno vrijeme. Trajanje naknade je 2 godine unutar 3 godine, ali preračunato u sate, odnosno 3.848 sati unutar trogodišnjeg perioda. Također, zanimljivo je da se naknada može produžiti na način da osoba radi za vrijeme primanja naknade; odnosno za svaki radni sat naknada za nezaposlenost se produžuje za 2 sata. Ograničenje je da se dodatni sati moraju iskoristiti unutar perioda koji je tri puta veći od broja sati koje je osoba radila. Primjerice, ako je osoba radila 100 sati dok je počela primati novčanu naknadu, ostvarila je pravo na dodatnih 200 sati novčane naknade. Međutim, tih 200 sati mora iskoristiti unutar perioda od 300 sati. Danski sustav nije prolazio kroz promjene stezanja i opuštanja aktivacijskih kriterija kao

opisani slovački i portugalski sustav. Sve promjene više su bile usmjerenе finom brušenju postojećeg sustava i kriterija. Zanimljivo je da je tek početkom 2000.-ih uvedena obveza prihvaćanja posla za nezaposlene. U promjenama 2008. i 2009. proširen je obujam aktivacijskih mјera, ali su istovremeno postroženi uvjeti za mlade nezaposlene osobe. Primjerice, smanjen je period kada moraju obaviti intervju s poslodavcem, s 3 mjeseca nakon nastupanja nezaposlenosti na 1 mjesec.

3. KOMPONENTA 3.

Kauzalna analiza adekvatnosti novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti

3.1. Uvod

Nakon analize stanja sustava novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, kao i usporedbe s odabranim zemljama, u ovom ćemo dijelu procijeniti učinke primanja naknade. Iako se adekvatnost i učinak novčane naknade može promatrati iz više dimenzija, primjerice može se analizirati učinak na siromaštvo i socijalnu isključivost ili učinak na održivost javnih financija, u dijelu ćemo se fokusirati na mikroekonomiske efekte na tržištu rada.

Kao što je već spomenuto, novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti ima dualnu prirodu. S jedne strane, standardni modeli traženja posla (eng. *search and match*) predviđaju kako izdašniji sustav novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti povećava pregovaračku moć radnika i dovodi do bolje kvalitete budućeg posla nezaposlenih (vidjeti primjerice Mortensen, 1970. i Acemoglu i Shimer 1999.). S druge strane, postoje brojna empirijska istraživanja koja pokazuju kako izdašna naknada za nezaposlenost produžuje nezaposlenost jer omogućuje dokolicu bez velikog pada primanja (vidjeti primjerice Card, Chetty i Weber, 2007. i Winter-Ebmer, 1998.).

Imajući na umu ove potencijalne suprotne smjerove učinka novčane naknade, u skladu s međunarodnom literaturom, glavno usmjerenje ovog dijela studije je procijeniti učinak primanja naknade na tri ishoda na razini pojedinca: (i) duljinu trajanja nezaposlenosti, (ii) vjerojatnost zaposlenja, i (iii) duljinu trajanja zaposlenosti, tj., vremena provedenog izvan nezaposlenosti. Kako bismo to postigli, koristit ćemo administrativnu bazu Hrvatskog zavoda za zapošljavanje koja sadrži sve epizode nezaposlenosti od 2005. godine. Osim milijunskih opservacija, ova baza odlikuje se i mnoštvom varijabli koje omogućuju detaljnu deskriptivnu i uzročnu analizu.

Analizu ćemo započeti detaljnim objašnjenjem korištenih podataka, zatim deskriptivnom statistikom o obuhvatu i iznosu naknade, kao i kompoziciji primatelja po raznim obilježjima. Uloga ove deskriptivne statistike nije samo da opiše stanje, već i da triangulira zaključke donesene na temelju drugih podataka, ali i informira narednu empirijsku analizu. Nakon toga slijedi centralni dio analize u kojem pomoću *ex post* pogleda dizajniramo empirijsku strategiju koja identificira uzročni učinak primanja naknade na spomenute individualne ishode na tržištu rada. Kako bismo detaljnije dokumentirali učinke primanja naknade, analiza sadrži i procjenu heterogenih efekata po godinama, koji utjecaj primanja naknade dovode u vezu s gospodarskim kretanjima. U zadnjem dijelu nudimo kratki pregled rezultata i zaključke.

3.2. Korišteni podaci

Kao što smo već spomenuli, kako bismo procijenili učinak primanja novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti koristimo administrativne podatke o svim epizodama nezaposlenosti iz registra Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Radi se o bazi koja pokriva sve ulaske u nezaposlenost od 2005. godine do kraja ožujka 2022. godine te sadrži 4,45 milijuna epizoda nezaposlenosti i 1,55 milijuna osoba (oko 3,5% epizoda je duplicitano radi višestrukog brojanja epizoda s trajnim naknadama; originalna baza ima 4,63 milijuna epizoda). Valja napomenuti kako je jedinica promatranja (redak) u ovoj bazi epizoda nezaposlenosti, a ne osoba. Osim samih karakteristika epizode nezaposlenosti, dostupno je mnoštvo pokazatelja na razini osobe (poput identifikatora, demografskih karakteristika i radnog iskustva), te detaljnih podataka o iznosu i trajanju novčane naknade za nezaposlenost. Obuhvat ovih podataka omogućuje detaljniju deskriptivnu te, interesantnije, kauzalnu (uzročnu) analizu učinaka

primanja novčane naknade za nezaposlenost. Ova administrativna baza podatka već je korištena u istraživačkim i evaluacijskim projektima, primjerice, u sveobuhvatnom vrednovanju aktivnih mjera zapošljavana koje je proveo Hrvatski zavod za zapošljavanje 2016. godine, te u istraživačkom radu koji vrednuje uspješnost mjere poticaja za samozapošljavanje (vidjeti Srhoj i Zilic, 2021.). Kako se radi o kompleksnoj i bogatoj bazi, Tablica 3.1. detaljnije objašnjava strukturu podataka i varijable. Valja napomenuti kako su prikazane varijable već prilagođene kako bi bile prikladnije za analizu te da je originalna baza HZZ-ova baza podatka opširnija.

Tablica 3.1. Struktura korištene HZZ-ove baze epizoda nezaposlenosti od siječnja 2005. do ožujka 2022.

Varijabla	Objašnjenje i napomena
Varijable na razini osobe koja je u epizodi nezaposlenosti	
ID	Kategoriska varijabla koja sadrži anonimizirani identifikator osobe. Kako je jedinica promatranja (redak) epizoda nezaposlenosti, identifikator osobe je koristan jer omogućuje povezivanje epizoda nezaposlenosti po pojedincima, što daje bazi kvazi-longitudinalnu strukturu. Koristeći ovu varijablu kreiramo detalje o prošloj i budućoj epizodi nezaposlenosti (ako postoje) osobe koja je vezana uz trenutnu epizodu nezaposlenosti. Na 4,45 milijuna epizoda nezaposlenosti u promatranom periodu imamo 1,55 milijuna identifikatora, dakle osoba.
Datum rođenja	Datum rođenja osobe koje je u epizodi nezaposlenosti. Iz njega izvodimo kontinuiranu i kategorisku varijablu dobi.
Spol	Kategoriska varijabla koja označava spol osobe koja je u epizodi nezaposlenosti.
Razina obrazovanja	Kategoriska varijabla grupirana u tri kategorije koja opisuje najvišu razinu završenog obrazovanja osobe koja je u epizodi nezaposlenosti. Kategorije su „Završena osnovna škola i manje“, „Završena srednja škola“, „Završen fakultet ili više“.
Područje obrazovanja	Kategoriska varijabla s 10 kategorija područja obrazovanja po International Standard Classification of Education – ISCED 1997 metodi koja opisuje područje najviše razine završenog obrazovanja osobe koja je u epizodi nezaposlenosti.
Početak prvog radnog iskustva	Datum početka prvog radnog iskustva osobe koje je u epizodi nezaposlenosti. Iz njega izvodimo kontinuiranu i kategorisku varijablu radnog iskustva.
Samohrani roditelj	Indikator varijabla koja pokazuje je li osoba koja je u epizodi nezaposlenosti samohrani roditelj.
Osoba s invaliditetom	Indikator varijabla koja pokazuje je li osoba koja je u epizodi osoba s invaliditetom.
Ratni veteran	Indikator varijabla koja pokazuje je li osoba koja je u epizodi ratni veteran.
Vjerojatnost zaposlenja	Kategoriska varijabla koja pokazuje grupu zapošljivosti osobe koja je u epizodi nezaposlenosti. Varijabla poprima četiri kategorije: „Niska zapošljivost“, „Smanjena zapošljivost“, „Srednji rizik“ i „Visoka zapošljivost“, te označava kolika je vjerojatnost da epizoda nezaposlenosti završi zaposlenjem u narednih 12 mjeseci. Sama varijabla rezultat je ekonometrijskog modela koji procjenjuje vjerojatnost izlaska iz

	nezaposlenosti na temelju karakteristika osobe i epizode, koji je napravljen u sklopu HZZ-ovog projekta statističkog profiliranja. Varijabla je dostupna za period od ožujka 2017. godine.
Varijable na razini osobe koja je u epizodi nezaposlenosti	
Županija prijave	Kategorijska varijabla koja prikazuje županiju prijave epizode nezaposlenosti.
Datum ulaska	Datum početka epizode nezaposlenosti.
Datum izlaska	Datum završetka epizode nezaposlenosti. Iz datum ulaska i izlaska izvodimo kontinuiranu i kategorijsku varijablu vremena trajanja nezaposlenosti. Valja napomenuti kako je datum završetka epizode nezaposlenosti potencijalno nepostojeći jer epizoda još nije završila, stoga iz njega kreiramo i indikator nezaposlenosti, ali i usmjeravamo cijelu empirijsku analizu jer se radi o takozvanoj desno cenzuriranoj (eng. <i>right censored</i>) varijabli.
Status prije ulaska u nezaposlenost	Kategorijska varijabla koja pokazuje status na tržištu rada osobe koja je ušla u epizodu nezaposlenosti. Sadrži pet kategorija: „Neaktivnost“, „Radni odnos“, „Školovanje“ i „Ostalo“.
Razlog prestanka rada	Kategorijska varijabla koja, ako je osoba koja je nezaposlena ušla u epizodu iz radnog odnosa, pokazuje zašto je taj radni odnos prekinut. Sadrži sljedeće kategorije koje su prilagođene iz originalne HZZ-ove baze: „Nije primjenjivo“ (za one koji nisu ušli u nezaposlenost iz radnog odnosa), „Istek sezonskog ugovora“, „Istek ugovora na određeno“, „Otkaz od strane poslodavca“, „Otkaz radi gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga“, te „Ostalo“, koja uključuje kategorije koje se relativno rijetko pojavljuju u kontekstu primatelja naknada.
NKD ulaska	Kategorijska varijabla koja, ako je osoba koja je nezaposlena ušla u epizodu iz radnog odnosa, pokazuje kategoriju područja Nacionalne klasifikacije djelatnosti iz 2007. godine za zaposlenje prije nezaposlenosti.
Poslodavac prije ulaska	Kategorijska varijabla koja, ako je osoba koja je nezaposlena ušla u epizodu iz radnog odnosa, označava anonimiziranu šifru poslodavca za koju je nezaposlena osoba radila. U podacima pronalazimo 271 tisuću identifikatora, dakle poslodavaca.
Status izlaska	Kategorijska varijabla koja, ako je epizoda nezaposlenosti završila, prikazuje zašto je epizoda završila. Varijabla sadrži pet kategorija: „Nije primjenjivo“ (za epizode nezaposlenosti koje nisu završile), „Zapošljavanje“, „Odjava s evidencije i nejavljanje“, „Nepridržavanje zakonskih odredbi“, „Osnivanje obrta“ te „Razno“ u koju su grupirani razlozi izlaska iz nezaposlenosti koji se ne pojavljuju učestalo.
NKD izlaska	Kategorijska varijabla koja, ako je epizoda nezaposlenosti završila, pokazuje kategoriju područja Nacionalne klasifikacije djelatnosti iz 2007. godine za zaposlenje nakon nezaposlenosti.
Poslodavac nakon izlaska	Kategorijska varijabla koja, ako je epizoda nezaposlenosti završila, označava anonimiziranu šifru poslodavca gdje je nezaposlena osoba našla zaposlenje. U podacima pronalazimo 224 tisuću identifikatora, dakle poslodavaca.
Županija zaposlenja	Kategorijska varijabla koja, ako je epizoda nezaposlenosti završila, prikazuje županiju zaposlenja osobe koja je izašla iz ne.

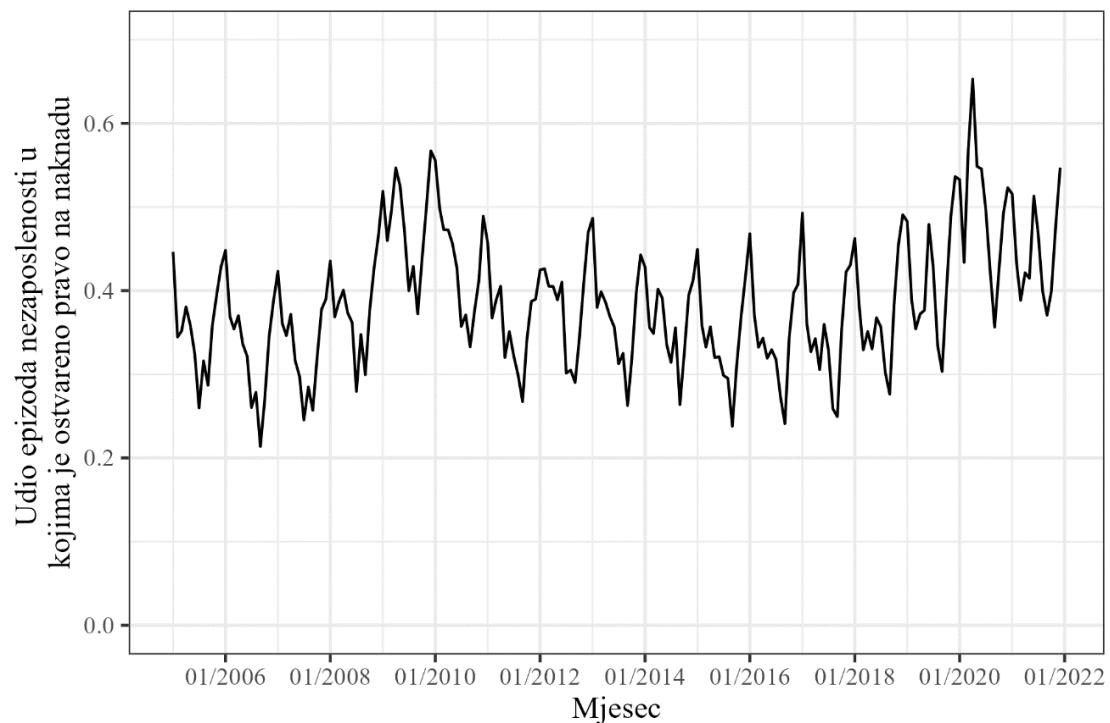
Broj kandidiranja	Varijabla koja prikazuje koliko je puta osoba koja je u epizodi nezaposlenosti bila kandidirana za posao.
Broj upućivanja	Varijabla koja prikazuje koliko je puta osoba koja je u epizodi nezaposlenosti bila upućena na posao.
Varijable povezane s naknadom za nezaposlenost	
Ostvareno pravo na naknadu	Indikator varijabla koja označava je li osoba koja je u epizodi nezaposlenosti ostvarila pravo na novčanu naknadu.
Datum ulaska u naknadu	Datum početka primanja novčane naknade za nezaposlenost.
Datum izlaska iz naknade	Datum završetka primanja novčane naknade za nezaposlenost. Iz datum ulaska i izlaska izvodimo kontinuiranu i kategoriju varijablu vremena trajanja primanja naknade za nezaposlenost.
Osnovica za naknadu	Mjesečna osnovica, u HRK, po kojoj se obračunava novčana naknada osobe koja je u epizodi.
Iznos mjesečne naknade prvih 90 dana	Mjesečni iznos, u HRK, naknade u prvi 90 dana primanja naknade za nezaposlenost.
Iznos mjesečne naknade nakon prvih 90 dana	Mjesečni iznos, u HRK, naknade nakon 90 dana primanja naknade za nezaposlenost.
Iznos mjesečne naknade nakon godine dana	Mjesečni iznos, u HRK, naknade nakon godine dana primanja naknade za nezaposlenost.
Ukupno isplaćena naknada	Ukupan iznos, u HRK, isplaćene naknade za nezaposlenost za osobu koja je u epizodi nezaposlenosti.

Izvor: HZZ, izrada autora.

Prije same deskriptivne i uzročne analize učinaka primanja naknade za nezaposlenost prikazat ćemo i deskriptivnu statistiku koja daje više detalja oko obuhvata primatelja naknade, kao i strukture samih primatelja. Uloga ove deskriptivne statistike nije samo da opiše stanje, već i da triangulira zaključke donesene na temelju drugih podataka, ali i informira narednu empirijsku analizu: naime, ako primijetimo diskontinuitete u obuhvatu naknade ili strukturi primatelja, možemo ih iskoristiti za ekonometrijsku identifikaciju. U prikazima se fokusiramo na epizode nezaposlenosti koje su počele od početka 2005. do kraja 2021. godine.

Slika 3.1., koja prikazuje mjesečno kretanje udjela epizoda nezaposlenosti u kojima je ostvareno pravo na novčanu naknadu za nezaposlenost, nudi nekoliko uvida. Prvo, obuhvat prava na naknadu je protucikličan, jer u kriznim vremenima raste udio epizoda u kojima je ostvareno pravo na naknadu – što se i vidi iz recesije koja je počela 2008./2009. i krize uzrokovane korona virusom 2020. godine. Ova protucikličnost proizlazi iz činjenice da u kriznim vremenima raste broj ulaska u nezaposlenost radi gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga (što se vidi i na Slici 3.5. koja će biti prikaza ispod), a kako prekid radnog odnosa zbog ovog razloga omogućuje primanje naknade na nezaposlenost, sami obuhvat naknade ima automatsku protucikličnost, što je u standardnoj ekonomskoj politici poželjna karakteristika. Nadalje, vidi se i da obuhvat naknade ima sezonalnost unutar godine, jer se vidi da je mjesec kada je obuhvat naknade najmanji rujan, s prosječno 28,3% epizoda nezaposlenosti koje su ostvarile pravo na naknadu za nezaposlenost (dok primjerice u siječnju prosječno 47,1% epizoda koje su ostvaruju pravo na naknadu). Ovo proizlazi iz sezonalnosti tržišta rada u Hrvatskoj, gdje radi uslužne orientacije naše ekonomije, dosta sezonskih radnika prestaje raditi u rujnu – od kojih dio ne ostvaruje pravo na novčanu naknadu.

Slika 3.1. Udio epizoda nezaposlenosti u kojima je ostvareno pravo na primanje naknade po mjesecima



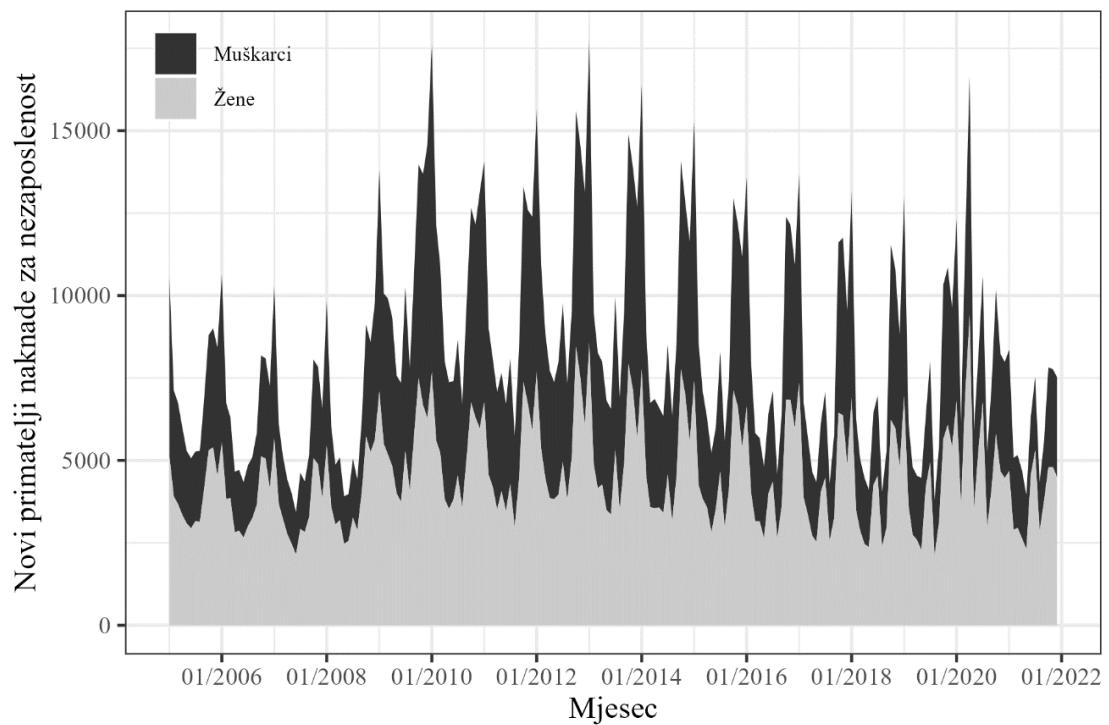
Izvor: HZZ, izračun autora.

Nakon obuhvata prava na naknadu, na Slikama 3.2. -3.6. prikazujemo mjesечно kretanje ukupnih epizoda nezaposlenosti unutar kojih je isplaćena naknada, razdvojenim po kategorijama on interesa: spolu, dobi, obrazovanju, statusu prije ulaska, kao i razlogu prekida ranog odnosa. Zajednička karakteristika svih ovih grafova jest da se na y-osi u totalu prikazuje broj novih primatelja naknade za nezaposlenost, a različito im je to što svaki prikaz razdjeljuje ukupan broj novih korisnika po različitim kategorijama. Iz svih pet grafova vidljiva je protucikličnost naknade (na agregatnoj razini) jer najviše novih primatelja ima, na mjesечноj razini, u kriznom periodu nakon 2008./2009. godine (vrhunac broja novih primatelja naknade je bio siječanj 2013. godine s 17.760 epizoda koje su ostvarile pravo na naknadu) te u 2020. godini radi korona virusa kad je u travnju 16.652 epizoda ostvarilo pravo na novčanu naknadu.

Slika 3.2. pokazuje kako su, na razini promatranog perioda, oko 55% novih primatelja naknade za nezaposlene žene te kako je ovaj omjer relativno stabilan. Iz Slike 3.3. vidljivo je da je u promatranom periodu dobna struktura primatelja naknade stabilna – 35% novih primatelja bile su osobe mlađe od 30 godina, 17,7% su osobe starije od 50 godina, dok ostatak otpada na osobe od 30 do 50 godina. Slični su zaključci i iz Slike 3.4. koja prikazuje primatelje naknade po obrazovanju: oko dvije trećine novih primatelja naknade kao najviši stupanj obrazovanja imaju završenu srednju školu, 15,3% fakultet i više, dok 17,3 posto osnovnu školu i manje – svi ovi udjeli su relativno stabilni kroz vrijeme.

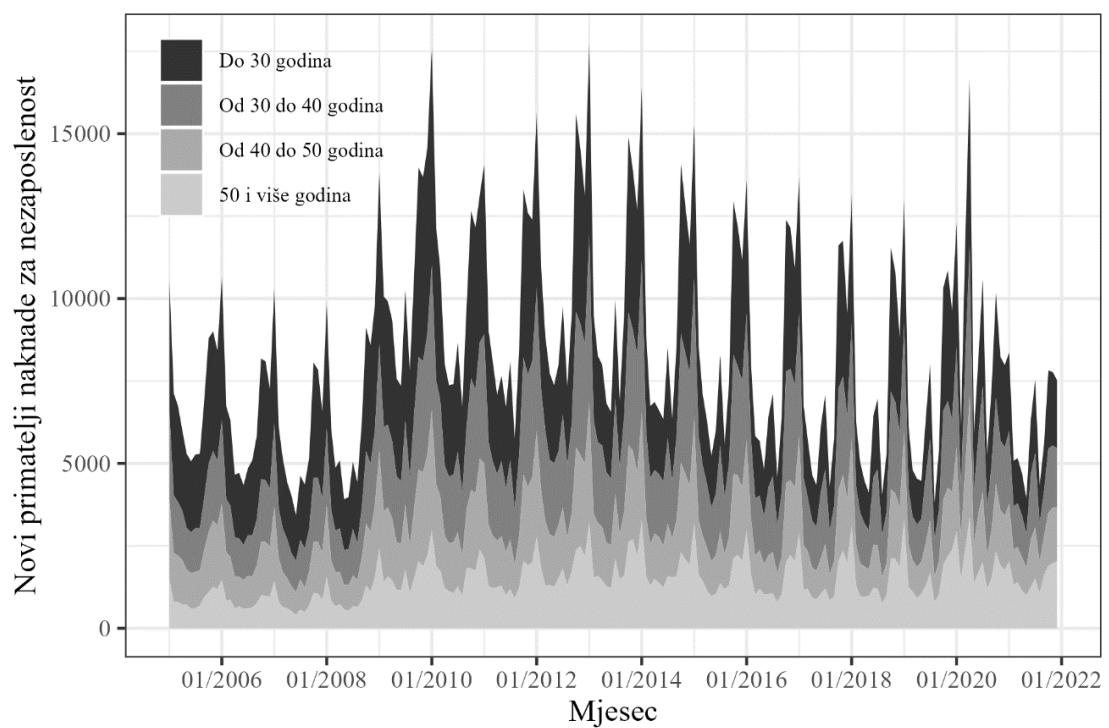
Slika 3.5. pokazuje očitu stvar, to da je velika većina (97,8%) novih primatelja naknade prije nezaposlenosti bila zaposlena, što je i jedan od uvjeta za dobivanje naknade, kao što smo i vidjeli u odjeljku 2.

Slika 3.2. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i spolu



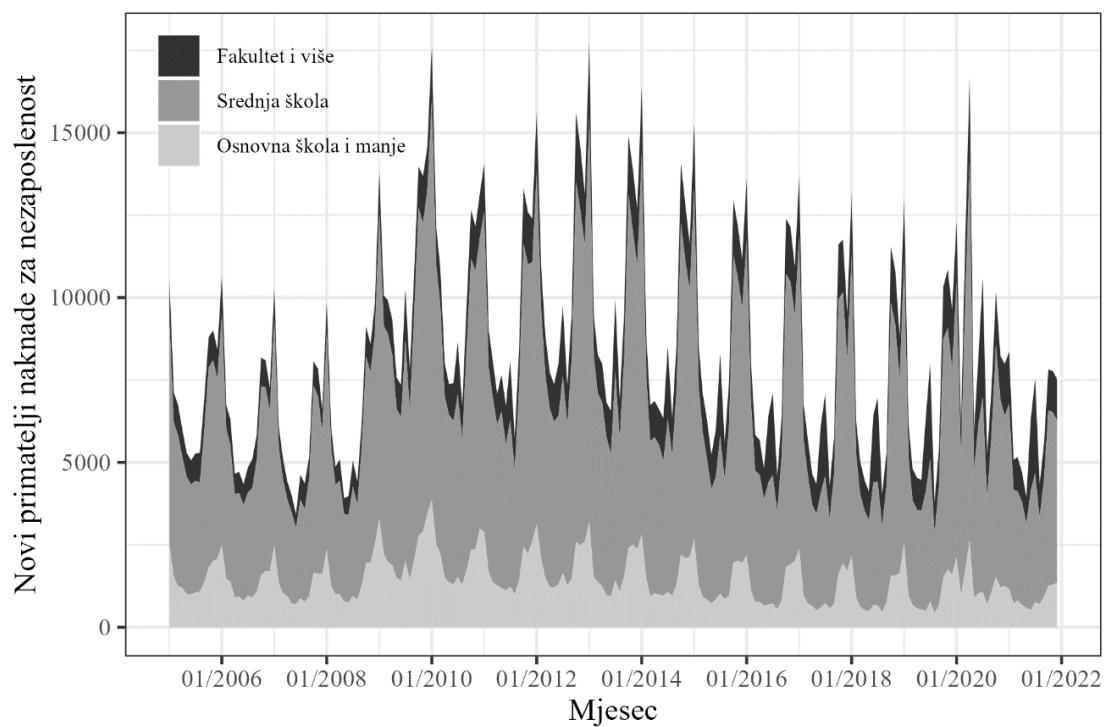
Izvor: HZZ, izračun autora.

Slika 3.3. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i dobi



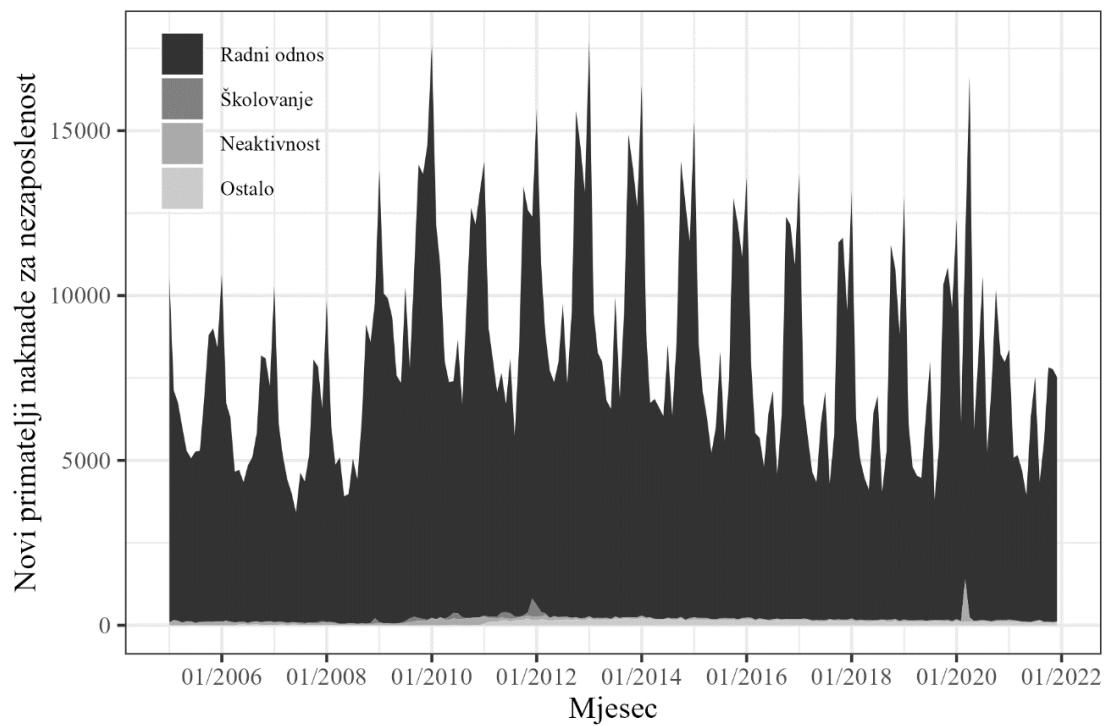
Izvor: HZZ, izračun autora.

Slika 3.4. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i obrazovanju



Izvor: HZZ, izračun autora.

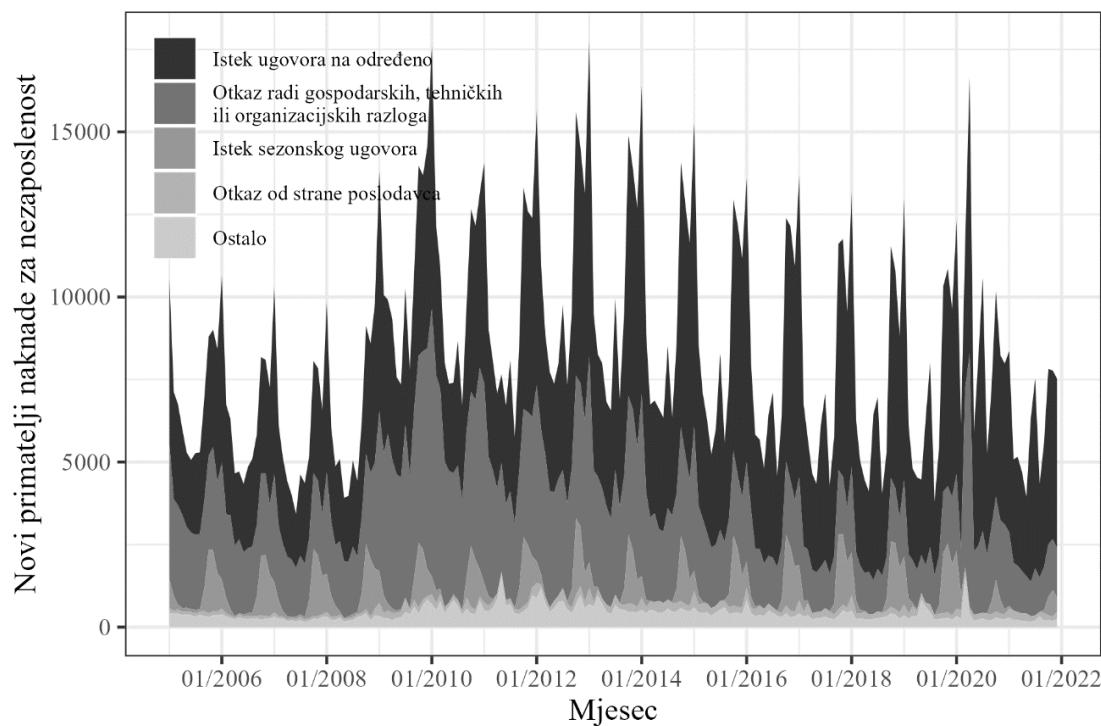
Slika 3.5. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i statusu prije ulaska



Izvor: HZZ, izračun autora.

Puno je zanimljivija Slika 3.6. koja prikazuje mjesечно kretanje novih korisnika novčane naknade po razlogu prekida ranog odnosa. Dakle, kako velika većina novih primatelja je prethodno bila zaposlena, slika prikazuje zašto je taj radni odnos završio. Gledajući cijeli period, najvažniji razlog za prekid radnog odnosa za primatelje naknada je istek ugovora na određeno s udjelom od 53%, drugi najvažnije razlog je otakaz radi gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga s 33,1%, dok je treći istek sezonskog ugovora s 6,6%. Ipak, ovi udjeli nisu stabilni. Tako je istek ugovora na određeno u kriznoj 2010. godini bio razlog 40,3% prekida radnih odnosa primatelja novčanih naknada za nezaposlenost, dok je 2021. godine taj udjela narastao na preko 67,7%. Povezano, udio primatelja naknada koji su prekinuli radni odnos radi gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga pao je s 47,4% 2010. godine na 22,8% 2021. godine. Udio primatelja naknade koji su prestali raditi zbog isteka sezonskog ugovora pada kroz promatran period, s oko 10% u periodu prije krize 2008./2009. na 5-8% nakon, da bi nakon pandemije korona virusa taj udio pao na ispod 5%.

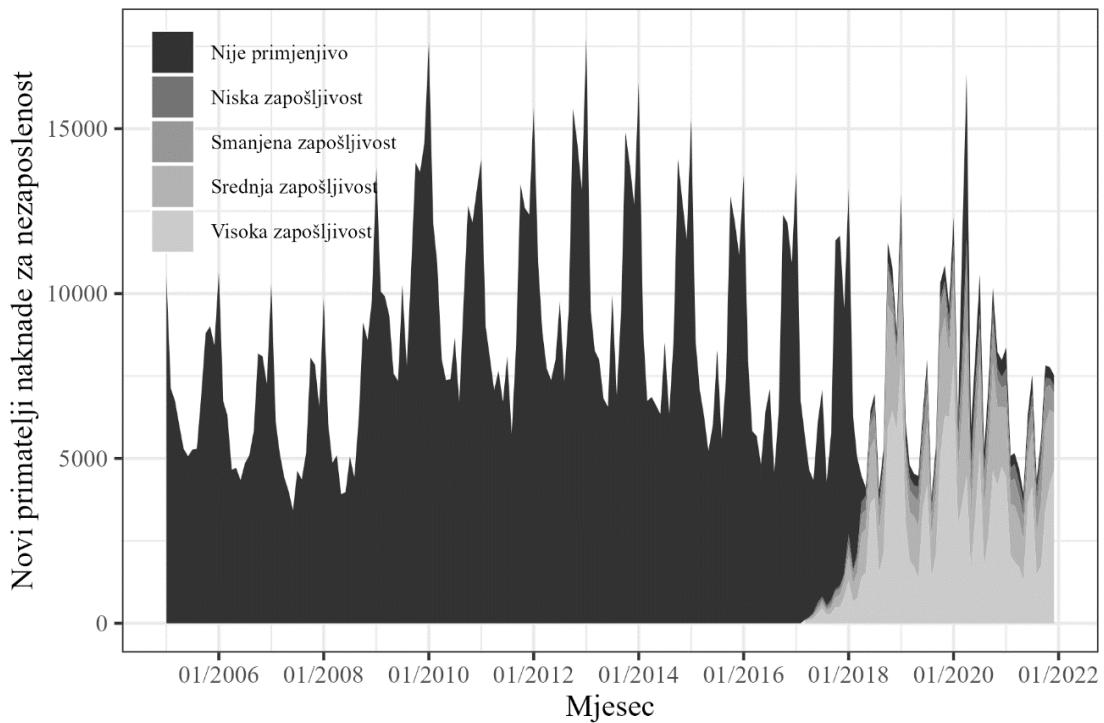
Slika 3.6. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i razlogu prekida radnog odnosa



Izvor: HZZ, izračun autora.

Slika 3.7. također prikazuje ukupan broj korisnika novčane naknade, ali ovaj puta podijeljen po kategorijama zapošljivosti. Ove su kategorije procijenjene ekonometrijskim modelom koji povezuje vjerojatnost izlaska iz nezaposlenosti s karakteristikama osobe i epizode. Cijeli ovaj pristup dio je HZZ-ovog projekta statističkog profiliranja, a više o samoj procjeni zapošljivosti možete vidjeti na HZZ-ovoj internetskoj aplikaciji „Moja zapošljivost“. Prvo što možemo primijetiti na slici je kako je do sredine 2017. godine dominantna kategorija „nije primjenjivo“ – zato što vjerojatnost zapošljavanja nije bila računata. Nakon 2018. godine, kad se ekonometrijski model statističkog profiliranja počeo koristiti, vidimo da su primatelji novčane naknade dominantno kategorizirani kao visoko zapošljivi. Primjerice, 2021. godine 46,7% primatelja novčane naknade za nezaposlenost su kategorizirani kao visoko zapošljivi, dok su 28,2% primatelja novčane naknade srednje zapošljivi. Iako se ovakav rezultat može statistički objasniti jer većina ljudi koji primaju naknadu su prethodno radili, što uvelike determinira buduću zapošljivost, ova se činjenica može promatrati kao mrtvi teret (eng. *deadweight*) mjere – jer se daju financijske potpore onima koji bi ionako mogli brzo naći posao.

Slika 3.7. Novi korisnici novčane naknade po mjesecima i vjerojatnosti izlaska u zaposlenost



Izvor: HZZ, izračun autora.

Na kraju ovog deskriptivnog dijela, na Slici 3.8. prikazujemo kretanje iznosa novčane naknade za nezaposlene. Kao i ranije, valja napomenuti kako gledamo epizode po mjesecu ulaska – tako primjerice „Prosječna ukupna naknada“ označava prosjek ukupnih iznosa novčanih naknada za po epizodama koje su započele u određenoj godini. Kako sama novčana naknada nije linearna, osim ukupne naknade, prikazujemo i prosječnu i maksimalnu isplaćenu naknadu do i nakon 90 dana, kao i osnovicu po kojoj se obračunava naknada. Kako se radi o bitnim dimenzijama osiguranja od nezaposlenosti, svaku od šest navedenih kategorija novčane naknade komentirat ćemo zasebno. Valja napomenuti kako se detaljnija evidencija isplata novčane naknade u bazi koju koristimo vodi od 2009. godine, stoga i navedene pokazatelje prikazujemo od 2009. godine. Također, kako u bazi primjećujemo određene greške (nerazmjerno prevelike iznose naknada), za svaku od navedenih kategorija naknada izbacujemo 1 promil najvećih i najmanjih vrijednosti.

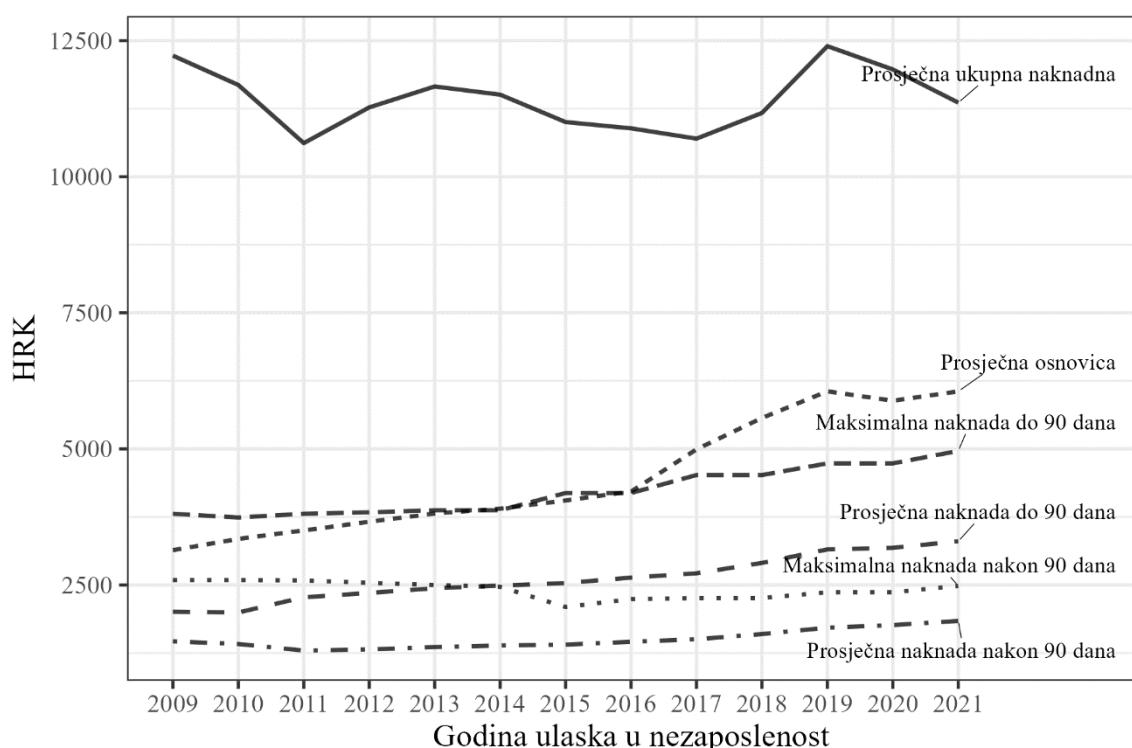
Prosječna osnovica je kroz promatrani period rasla, s 3.139 HRK u 2009. godina na 6.057 HRK u 2021. godini. Ovaj nominalni porast odraz je povoljnih kretanja na tržištu rada, pogotovo zadnjih godina (ako izuzmemmo korona krizu) u kojima bilježimo snažan rast plaća i zaposlenosti. Kako je naknada za nezaposlenost vezana uz osnovicu, tj. prethodnu plaću, primjećujemo i rast prosječne isplaćene naknade za nezaposlenost prvih 90 dana i nakon tog perioda. Točnije, prosječna isplaćena mjesecna naknada prvih 90 dana primanja naknade nominalno je narasla s 2.009 HRK u 2009. godini na 3.302 HRK u 2021. godini. Isto tako, prosječna isplaćena mjesecna naknada nakon prvih 90 dana primanje naknade porasla je s oko 1.464 HRK u 2.009. godini na oko 1.839 HRK u 2021. godini, također nominalno. Ipak, kako su maksimalni iznosi naknade određeni administrativno, možemo primijetiti kako najviši isplaćeni iznosi naknada rasli manje. Maksimalna mjesecna naknada za nezaposlenost prvih 90 dana je porasla s 3.808 HRK na 4.963 HRK, dok je maksimalna mjesecna naknada za nezaposlenost nakon 90 dana zapravo bila vrlo nominalno stabilna jer je 2009. godine bila 2.588 HRK, a 2021. 2.481 HRK. Ako se pritom uračuna i inflacija, radi se o još značajnijem realnom padu naknade nakon 90 dana.

Prosječna ukupna naknada stabilna je kroz vrijeme i kreće se oko iznosa od 11 tisuća HRK (ovaj pad koji se vidi pri kraju promatranog perioda mehaničke je prirode, naime, osoba koja je ušla u počela

primati naknadu, recimo, krajem 2021. godine još uvijek nije stigla primiti cijelu naknadu, stoga je prosjek za 2021. niži). Iako se iznos prosječne naknade do i nakon prvih 90 dana primanja povećavao, kao što smo vidjeli iznad, skraćeno primanje naknade, radi pozitivnih kretanja na tržištu rada, je kompenziralo ovaj porast stoga je prosječna ukupna naknada ostala nominalno slična.

Zaključno, Slika 3.8. implicira kako je izdašnost novčane naknade za nezaposlenost rasla, ali samo radi povećanja osnovice (tj. uvjeta na tržištu rada), a ne radi administrativnih odredba koje su povećavale maksimalan iznos naknade. Ovo je posebno naglašeno za iznos novčane naknade nakon 90 dana čiji je maksimalni iznos smanjen.

Slika 3.8. Kretanje osnovice i iznosa novčane naknade za nezaposlene



Izvor: HZZ, izračun autora.

3.3. Učinci primanja novčane naknade za nezaposlenost

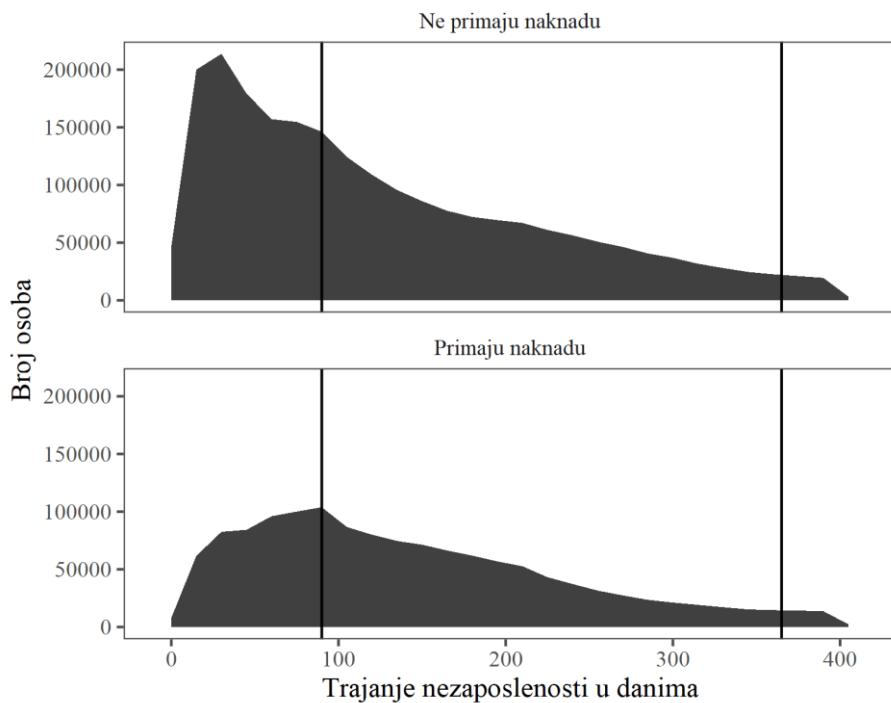
U ovom ćemo dijelu analizirati učinke primanja novčane naknade za nezaposlenost. Kao što je već spomenuto, iz analize pojedinca (mikroekonomski perspektiva), *a priori* možemo očekivati dva suprotne učinka: a) povećanje moralnog hazarda i b) smanjivanje frikcija na tržištu rada. Moralni hazard se očituje u činjenici da osoba koja prima novčanu naknadu dok je nezaposlena može smanjiti intenzitet traženja posla i ostati dulje nezaposlena, dok novčana naknada može utjecati da osoba dulje traži posao i time nađe kvalitetniji posao, čime se ublažavaju frikcije na tržištu rada jer proces uparivanja poslodavca i radnika nije jednostavan. Izazov ovog dijela analize je odabratи varijable i modelski pristup koji će uspjeti procijeniti utjecaj primanja novčane naknade za nezaposlene na ove dvije suprotne sile. U tu svrhu morali hazard i utjecaj naknade na frikcije na tržištu rada ćemo mjeriti kroz:

- Trajanje nezaposlenosti.
- Vjerojatnost zaposlenja.
- Duljinu trajanja zaposlenosti, tj. ostanka izvan nezaposlenosti.

Ove varijable možemo promatrati kaskadno: nezaposlena osoba prima ili ne prima naknadu, što utječe na intenzitet traženja, posla, a time i na vjerojatnost pronađaska posla, kao i na kvalitetu posla. Odabir ovih ishoda standardan je literaturi koja analizira učinke primanja novčane naknade za nezaposlenost (vidjeti primjerice, Card, Chetty i Weber, 2007., Laliv, Van Ours i Zweimüller, 2006., Nekoei i Weber, 2017., Van Ours i Vodopivec, 2006. i 2008., te Winter-Ebmer, 1998. i 2003.).

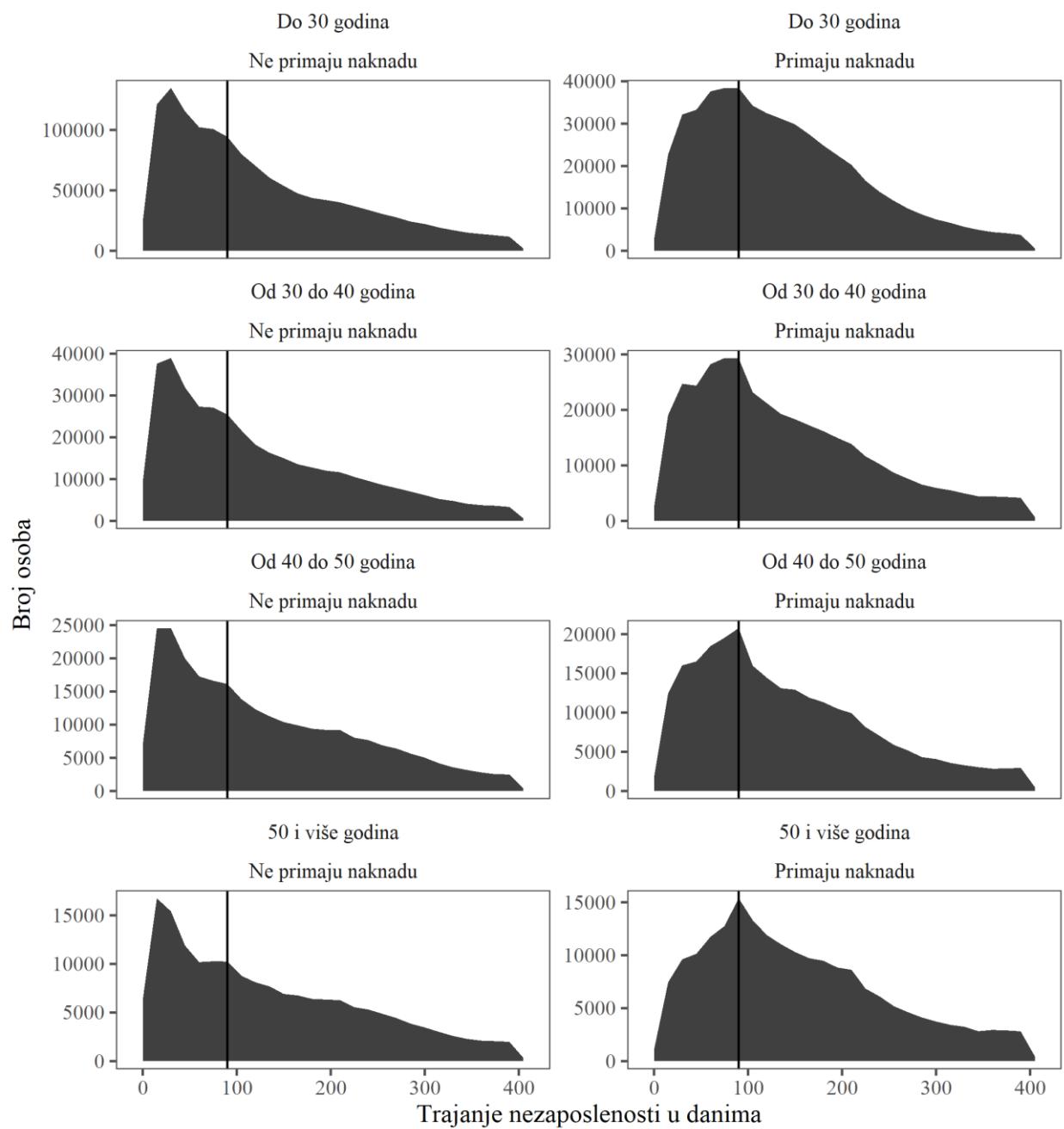
Varijable koja odabiremo kao ishode su prikazane na Slikama 3.9. i 3.10., kao i u Tablici 3.2. Slika 3.9. prikazuje koliko se duljina trajanja nezaposlenosti razlikuje između primatelja i ne-primatelja naknade za nezaposlenost. Duljinu trajanja nezaposlenosti prikazujemo pomoću histograma, gdje trajanje u danima prikazujemo do 400 dana, što obuhvaća većinu epizoda nezaposlenosti, te pokriva periode u kojima se naknada mijenja. Kako bi bolje povezali trajanje nezaposlenosti s naknadama, na sliku dodajemo i vertikalne crte koje obilježavaju 90-i i 365-ti dan, dane u kojima se iznos naknade mijenja. Najvažniji zaključak sa Slike jest kako je duljina trajanja nezaposlenosti, kod osoba koje primaju naknadu, najviše koncentrirana upravo u periodu oko 90 dana (najviše izlazaka iz nezaposlenosti je upravo na 91. dan), točno oko isticanja perioda izdašnije novčane naknade. Nakon isteka 90 dana, kada i naknada pada, pada broj nezaposlenih ljudi. S druge strane, ovakav profil trajanja nezaposlenosti ne vidimo kod ne-primatelja naknade, gdje je trajanje nezaposlenosti koncentrirano na od oko 20 do 40 dana (najviše izlazaka je na 21., 28., 35., 14. i 22. dan nezaposlenosti). Zaključak je kako primanje novčane naknade ponašanje koje ima elemente moralnog hazarda – primatelji novčane naknade ostaju nezaposleni do kraja perioda u kojem je naknada izdašnija. Ovo također implicira kako je intenzitet traženja posla među primateljima naknade u prvom dijelu smanjen. Učinak moralnog hazarda ne primjećujemo nakon godinu dana, što i ne čudi, jer do tada velika većina ljudi izlazi iz nezaposlenosti, a i financijski je poticaj za ostanak u nezaposlenosti manji.

Slika 3.9. Duljina nezaposlenosti po statusu dobivanja naknade (2005.-2021.)



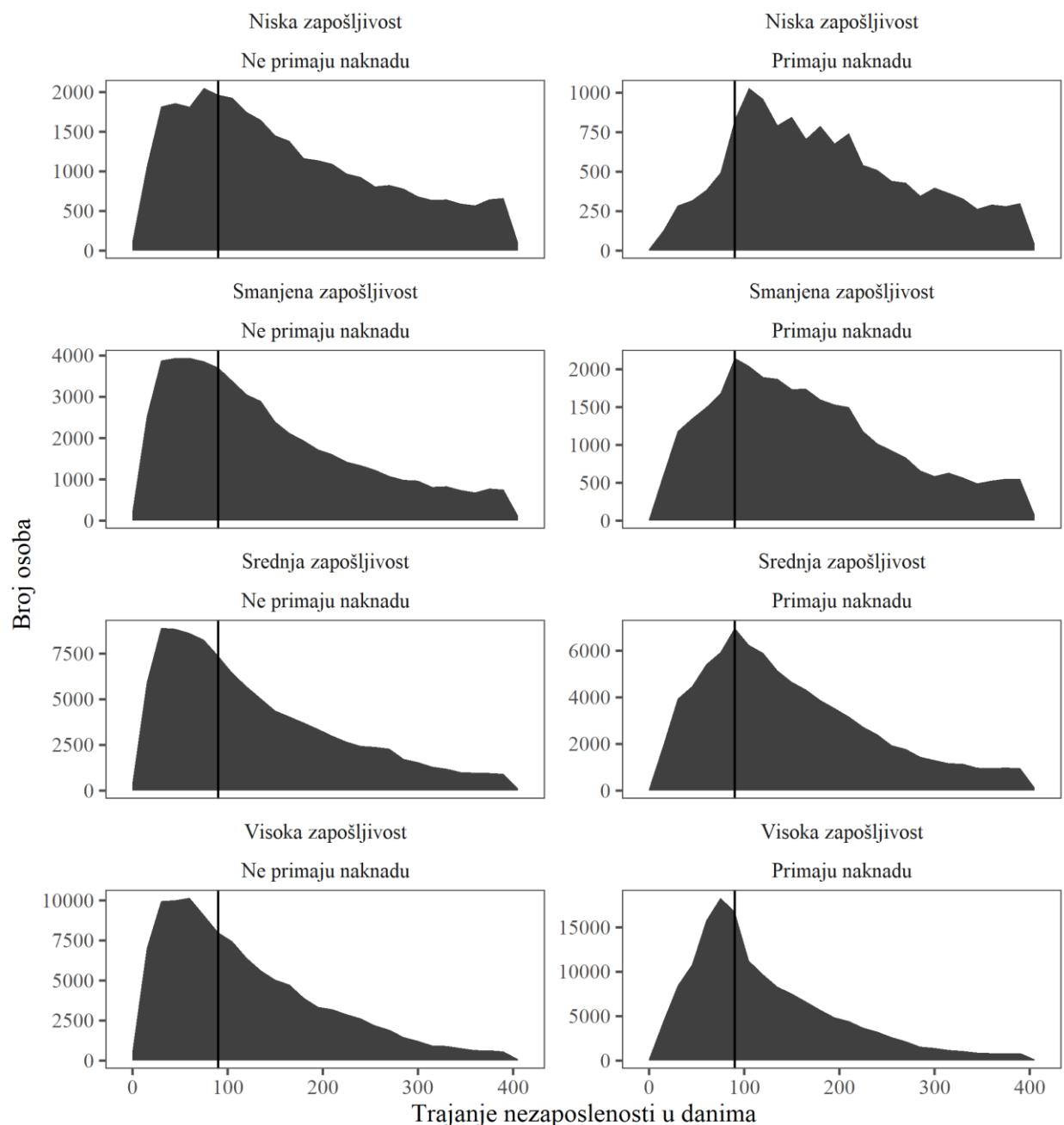
Izvor: HZZ, izračun autora.

Slika 3.10. Duljina nezaposlenosti po statusu dobivanja naknade i dobi korisnika (2005.-2021.)



Izvor: HZZ, izračun autora.

Slika 3.11. Duljina nezaposlenosti po statusu dobivanja naknade i zapošljivosti korisnika (2005.-2021.)



Izvor: HZZ, izračun autora.

Kako bismo detaljnije deskriptivno dokumentirali učinak primanja naknade za vrijeme nezaposlenosti na duljinu trajanja nezaposlenosti, prikazujemo i razradu Slike 3.9. Točnije, Slika 3.10. prikazuje duljinu nezaposlenosti po statusu dobivanja naknade i dobi korisnika, dok Slika 3.11. prikazuje duljinu nezaposlenosti po statusu dobivanja naknade i zapošljivosti korisnika (koncept i procjene zapošljivosti nezaposlene osobe su već prikazane i objašnjene kod Slike 3.7.). Zajednički zaključak ove dvije slike je kako pronađimo elemente moralnog hazarda kod svih prikazanih grupa, i mlađih i starijih radnika, kao i manje i više zapošljivih.

S druge strane, u promatranom periodu Tablica 3.2. pokazuje kako, ako se promatra zašto je epizoda nezaposlenosti završila, primatelji se naknade češće zapošljavaju u usporedbi s ne-primateljima naknade (72,27% naspram 59,17%). Također, osobe koje su primale naknadu relativno rjeđe završavaju svoju nezaposlenost radi odjave s evidencije i nejavljanja, nepridržavanja zakonskih odredbi, izlaza iz radne snage i ostalih razloga. Iako ovo prikazuje pozitivnije učinke primanja naknade, valja imati na umu da naknadu primaju visoko zapošljive osobe, stoga ove zaključke treba dodatno ispitati

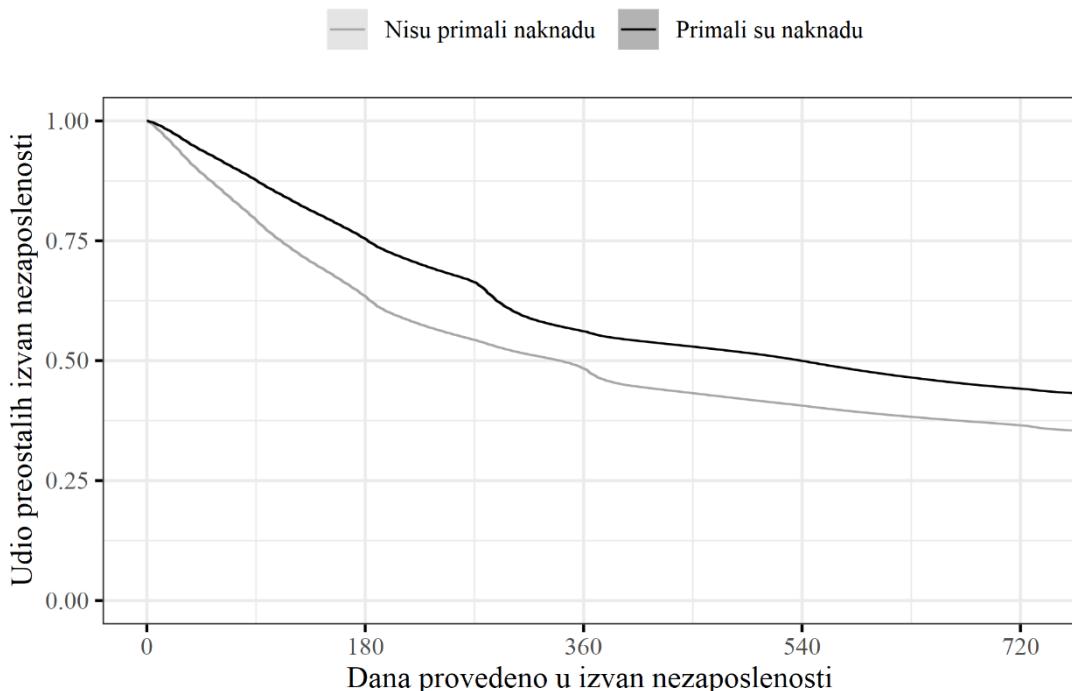
Tablica 3.2. Razlozi izlaska iz nezaposlenosti po statusu dobivanja naknade (2005.-2021.)

Razlog izlaska iz nezaposlenosti	Nisu primali naknadu	Primali su naknadu
Zapošljavanje	59,17%	72,27%
Odjava s evidencije i nejavljanje	16,78%	10,89%
Nepridržavanje zakonskih odredbi	14,55%	5,42%
Izlaz iz radne snage	4,17%	7,41%
Razno	2,94%	1,58%
Nije primjenjivo	2,4%	2,43%

Izvor: HZZ, izračun autora.

Zadnji ishod koji promatramo je fokusiran na osobe koje su završile nezaposlenost zapošljavanjem, i analizira koliko im vremena treba da se vrate u nezaposlenost, ako se uopće vrate. Ideja ovog ishoda je da promatramo mjeru kvalitete zaposlenja – ako osoba prima naknadu, potencijalno ima više resursa i vremena kako bi našla bolji posao. Jedna dimenzija kvalitete uparivanja jest stabilnost posla, stoga odabiremo mjeru koja pokazuje duljinu vremena izvan nezaposlenosti. Iako se ne radi o idealnoj mjeri, jer je moguće da osoba dobije posao, ode u neaktivnost, pa nazad u nezaposlenost, radi se o praksi već videnoj u literaturi (vidjeti primjerice, Srhoj i Zilic, 2021.) Da bi to postigli, povezujemo više epizoda nezaposlenosti na razini iste osobe te procjenjujemo Kaplan-Meier (Kaplan i Meier, 1958., i Cameron i Trivedi, 2005.) vjerojatnost i duljinu boravka izvan nezaposlenosti. Radi se o standardnom načinu za prikazivanje varijabli trajanja za koje ne vidimo sve ishode, tj. neki ljudi se ne vrate u nezaposlenost (radi se o eng. *right censored* ishodu). Slika 3.12. pokazuje kako se primatelji naknade sporije vraćaju u nezaposlenost u odnosu na osobe koje nisu primale naknade i to kroz cijeli promatrani period od 2 godine nakon zaposlenja. Primjerice, u prosjeku, nakon godinu dana 56,1% primatelja naknade koju su zaposleni su još uvjek izvan nezaposlenosti, nasuprot 48,3% zaposlenih ne-primatelja. Vidljivo je kako je ovaj odnos prisutan kroz sve točke u vremenu. Ovaj rezultat nudi interpretaciju kako primatelji naknade imaju stabilnije zaposlenje jer se rjeđe i sporije vraćaju u nezaposlenost.

Slika 3.12. Kaplan-Meier procjena trajanja vraćanja u nezaposlenost po statusu dobivanja naknade (2005.-2021.)



Izvor: HZZ, izračun autora.

Deskriptivna statistika za ova tri navedena ishoda pokazuje kako primatelji novčane naknade pokazuju elemente moralnog hazarda, jer ostaju u nezaposlenosti dulje, ali i kako su im smanjenje frikcije u potrazi za poslom, jer češće izlaze iz nezaposlenosti zapošljavanjem i dulje ostaju van nezaposlenosti. Ipak, prilikom interpretacije ovih rezultata, nužno je imati veliku dozu opreza jer se radi o deskriptivnim pokazateljima koji opisno dokumentiraju učinke primanja naknade za nezaposlenost. Relacija od interesa, koja može informirati javnu politiku, jest uzročna (kauzalna). Intuitivno, to što su ishodi primatelja naknade drugaćiji od ishoda ne-primatelja, ne znači kako ta razlika dolazi iz primanja naknade, jer moguće je da postoje ostali čimbenici koji utječu na promatrane ishode. Primjerice, već smo vidjeli kako su primatelji naknade većinom visoko zapošljivi i, radi uvjeta dobivanja naknade, imaju radnog iskustva, stoga je moguće da bi njihovi ishodi bili pozitivni i bez naknade. Ovo razlikovanje između korelacije i kauzalnosti standardni je izazov u empirijskim ekonomskim istraživanjima (za odličan uvod vidjeti Angrist i Pischke, 2008..i 2010.).

Kako bismo analizirali jesu li primatelji naknade drugaćiji po svojim karakteristikama od ne-primatelja naknade pokazujemo obuhvatnu Tablicu 3.3.; sve prikazane varijable, osim trajanja nezaposlenosti su indikatori, stoga njihovi predstavljaju populacijske udjele (primjerice 0,523 u prvoj numeričkoj ćeliji znači da su 52,3% ne-primatelja naknade žene). Vidljivo je kako su primatelji naknade, u prosjeku, stariji i s više radnog iskustva od ne-primatelja naknade, te više kategorizirani kao visoko i srednje zapošljivi. Također, primatelji naknade dominantno su srednjeg obrazovanja, najčešće u području inženjerstva, prerađivačke industrije i građevinarstva, društvenih znanosti, poslovanja i prava, te usluga. K tome, kao što smo već i prije vidjeli, u nezaposlenost dolaze dominantno iz radnog odnosa koji je prekinut radi isteka ugovora na određeno i otkaza radi gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga. Dakle, postoje opazive, a potencijalno i neopazive, karakteristike u primateljima i ne-primateljima naknadi i njihovim epizodama nezaposlenosti koje mogu utjecati na učinke primanja novčane naknade na nezaposlenost.

Tablica 3.3. Deskriptivna statistika po statusu dobivanja naknade (2005.-2021.)

Varijabla/Statistika	Nisu primali naknadu		Primali su naknadu	
	Prosjek	Std.dev.	Prosjek	Std.dev.
Žene	0,523	0,499	0,547	0,498
Dobna kategorija				
Do 30 godina	0,593	0,491	0,351	0,477
Od 30 do 40 godina	0,180	0,384	0,272	0,445
Od 40 do 50 godina	0,133	0,340	0,202	0,401
50 i više godina	0,094	0,292	0,176	0,381
Obrazovanje				
Osnovna škola i manje	0,190	0,393	0,173	0,378
Srednja škola	0,624	0,484	0,674	0,469
Fakultet i više	0,186	0,389	0,153	0,360
Područje obrazovanja				
Opći programi	0,219	0,414	0,205	0,404
Obrazovanje	0,028	0,164	0,026	0,160
Humanističke znanosti i umjetnosti	0,035	0,183	0,025	0,155
Društvene znanosti, poslovanje i pravo	0,196	0,397	0,210	0,407
Prirodne znanosti	0,019	0,136	0,012	0,108
Inženjerstvo, prerađivačka industrija i građevinarstvo	0,249	0,432	0,272	0,445
Poljoprivreda	0,037	0,189	0,031	0,173
Zdravstvo i socijalna skrb	0,041	0,199	0,028	0,165
Usluge	0,172	0,378	0,187	0,39
Nepoznato	0,004	0,062	0,005	0,071
Radno iskustvo				
Do dvije godine	0,299	0,458	0,141	0,348
Od dvije do pet godina	0,112	0,316	0,155	0,361
Od pet do deset godina	0,130	0,336	0,204	0,403
Od deset do dvadeset godina	0,156	0,363	0,275	0,447
Više od dvadeset godina	0,127	0,332	0,226	0,418
Nije primjenjivo	0,176	0,381	0	0,009
Zapošljivost				
Nije primjenjivo	0,872	0,334	0,813	0,390
Niska zapošljivost	0,016	0,127	0,010	0,102
Smanjena zapošljivost	0,024	0,154	0,023	0,149
Srednja zapošljivost	0,043	0,203	0,057	0,231
Visoka zapošljivost	0,044	0,205	0,097	0,296
Status prije nezaposlenosti				
Radni odnos	0,451	0,498	0,978	0,147
Školovanje	0,156	0,363	0,002	0,047
Neaktivnost	0,353	0,478	0,008	0,091
Ostalo	0,040	0,197	0,012	0,107
Razlog prestanka radnog odnosa				
Istek ugovora na određeno	0,248	0,432	0,530	0,499
Otkaz radi gospodarskih, tehničkih ili org, razloga	0,022	0,148	0,332	0,471
Istek sezonskog ugovora	0,053	0,224	0,067	0,249
Otkaz od strane poslodavca	0,012	0,109	0,021	0,145
Nije primjenjivo i ostalo	0,664	0,472	0,050	0,219
Razlog izlaska iz nezaposlenosti				
Zapošljavanje	0,592	0,492	0,723	0,448
Odjava s evidencije i nejavljivanje	0,168	0,374	0,109	0,311

Nepridržavanje zakonskih odredbi	0,146	0,353	0,054	0,226
Izlaz iz radne snage	0,042	0,200	0,074	0,262
Razno	0,029	0,169	0,016	0,125
Nije primjenjivo	0,024	0,153	0,024	0,154
Trajanje nezaposlenosti (dana)	282,18	463,28	294,17	442,80

Izvor: HZZ, izračun autora.

Kako stoga adresirati činjenicu da postoje opazive, a potencijalno i neopazive, karakteristike primatelja naknada i njihovih epizoda nezaposlenosti koje mogu utjecati na učinke primanja novčane naknade na prikazane ishode na tržištu rada? Standardni način da se zaobiđe ovaj problem, koji se u literaturi često naziva *endogenost*, jest da se usvoji kvazi-eksperimentalni pristup (vidjeti Angrist i Pischke, 2008. i 2010.). Ovaj pristup, koji je trenutno dominantna paradigma empirijskih ekonomskih istraživanja, oslanja se na identifikaciju uzročnih veza kroz promjene koje imaju dozu statističke slučajnosti (ili *policy arbitarnosti*), primjerice kroz reforme ili diskontinuitetna pravila implementacije javnih politika. Iako je ovaj pogled dominantan pristup za istraživanje učinaka primanja novčane naknade za nezaposlenost u međunarodnoj literaturi (vidjeti primjerice, Card, Chetty i Weber, 2007., Lalive, Van Ours i Zweimüller, 2006., Nekoei i Weber, 2017., Van Ours i Vodopivec, 2006. i 2008., te Winter-Ebmer, 1998. i 2003.), ne slijedimo ga, iz dva razloga.

Prvi je što reforme iznosa i obuhvata novčane naknade za nezaposlenost nisu donijele skokovite diskontinuitete koje bi mogle dati kvazi-eksperimentalnu narav ekonometrijskoj identifikaciji. Ovo je vidljivo iz Slike 3.8. koja zapravo pokazuje kako su sve legislativne promjene naknade zapravo nastavile postaje stanje, bez naglih promjena. Drugi razlog je što HZZ-ova baza mikro podataka sadrži dovoljno kovarijata tj. objašnjavajućih varijabli koje mogu kontrolirati za mnoštvo potencijalnih interferirajućih čimbenika. Stoga se oslanjamo na pristup koji iskorištava širinu podataka – u literaturi se često ovaj pristup naziva selekcijom na temelju opazivih karakteristika (eng. *selection on observables*). Intuitivno, ideja je da u ekonometrijske modele uključimo dovoljno objašnjavajućih varijabli na razini osobe i epizode nezaposlenosti tako da možemo izolirati učinak primanja naknade za odabrani ishod. Tehnički rečeno, dodavanjem dovoljno bitnih kontrolnih varijabli postiže se uvjetna egzogenost (eng. *conditional exogeneity*), čime se smanjuje vjerojatnost da ostale karakteristike zapravo vuku opažene rezultate (eng. *unconfoundness*). U ovakav pristup, koji se oslanja na širinu podataka, ubrajaju se i, primjerice, metode uparivanja (eng. *matching*) koje se često koriste u ekonometrijskim evaluacijama javnih politika. Primjerice, HZZ-ova evaluacija iz 2016. godine koristi metodu uparivanja, a slično je i s brojnim međunarodnim istraživanjima (za pregled i smjernice korištenja metoda uparivanja vidjeti Caliendo i Kopeinig, 2008.).

Naš pristup korištenja mnoštva kontrolnih varijabli kako bi postigli uvjetnu egzogenost (eng. *conditional exogeneity*, i povezano, eng. *unconfoundness*), operacionaliziramo se kroz tri modela. Podsjetimo, tri ishoda koje modeliramo su:

- Trajanje nezaposlenosti
- Vjerojatnost zaposlenja
- Trajanje zaposlenosti.

Trajanje nezaposlenosti i učinak primanje naknade na istu modeliramo Cox proporcionalnim hazardom (eng. *Cox proportional hazard – Cox PH*), vjerojatnost zaposlenja linearnim modelom vjerojatnosti (eng. *linear probability model – LPM*), a trajanje zaposlenosti također Cox proporcionalnim hazardom (eng. *Cox proportional hazard – Cox PH*). U nastavku donosimo kratak pregled tri različita modela.

Kako je trajanje nezaposlenosti desno cenzurirana (eng. *right-censored*) varijabla trajanja (eng. *duration*), koristimo Cox proporcionalni model hazarda (vidjeti Cox, 1972., Cox i Oakes 2018, te za udžbenički pregled ekonometrijskih modela trajanja 17. poglavlje Cameron i Trivedi, 2005.). Radi se o standardnoj metodologiji modeliranja pojave trajanja, čije su vrijednosti ne-negativne i potencijalno

nerealizirane (jednostavnije, osoba koja je ušla u nezaposlenost prije par mjeseci možda još uvijek nije izašla, stoga ne znamo točnu duljinu trajanja nezaposlenosti – za ovakve varijable kažemo da su desno cenzurirane). Za razliku od Kaplan-Meier procjene, Cox modeli mogu uzeti u obzir i kovarijate kojima se kontrolira za selekciju u tretman, tj. primanje novčane naknade za nezaposlenost, što nam pomaže da postignemo uvjetnu egzogenost kojom osiguravamo identifikaciju. Ista ova metodologija već je korištena s HZZ-ovom administrativnom bazom epizoda nezaposlenosti u Srhoj i Zilic (2021.), ali i u drugim istraživanjima (Lalive, Van Ours i Zweimüller, 2006., Vodopivec, 2006. i 2008., te Winter-Ebmer, 1998. i 2003.). Trajanje nezaposlenosti procjenjujemo sljedećom jednadžbom:

$$l_{je}(r|naknada, \mathbf{X}, \mathbf{Z}) = l_0(r) \exp \{ \theta \text{naknada}_e + \boldsymbol{\gamma}' \mathbf{X}_j + \boldsymbol{\delta}' \mathbf{Z}_e \} \quad (1)$$

gdje je r trajanje (u danima) nezaposlenosti, naknada_e je indikator koji poprima vrijednost 1 ako je uz epizodu e vezana novčana naknada za nezaposlenost. \mathbf{X}_j predstavljaju kontrolne varijable na razini osobe, radi se fleksibilnoj specifikaciji s indikator varijablama koje kontroliraju za spol, dob, razinu obrazovanja, područje obrazovanja, i kategoriju zapošljivosti. \mathbf{Z}_e predstavljaju kontrolne varijable na razini epizode, također se radi o fleksibilnoj specifikaciji s indikator varijablama koje kontroliraju za status prije ulaska u epizodu nezaposlenosti, razlog prestanka radnog odnosa, NACE sektor prošlog zaposlenja, trajanje prošle nezaposlenosti, županiju ulaska u nezaposlenost kako bi se kontroliralo za regionalne specifičnosti, mjesec ulaska kako bi kontrolirali za sezonalnost unutar godine te godinu ulaska kako bi se kontroliralo za stanje ekonomije. Termin $l_0(r)$ predstavlja tzv. neograničeni osnovni hazard trajanja nezaposlenosti. Parametar koji nas interesira jest θ koji mjeri promjenu u vjerojatnosti izlaska iz nezaposlenosti u određenom trenutku u vremenu (mjereno u danima) koja je povezana s primanjem naknade za nezaposlenost.

Ishod završetka nezaposlenosti radi zapošljavanja modeliramo linearnim modelom vjerojatnosti (eng. *linear probability model – LPM*), koji je zapravo višestruka linearna regresija, procijenjena metodom najmanjih kvadrata, s binarnim ishodom kao zavisnom varijablu. Iako se binarnim ishodima često primjenjuju modeli koji osiguravaju da procijenjena vjerojatnost ne izlazi iz prirodnih granica 0 i 1, poput *probit* i *logit* modela, linearni model svojom jednostavnošću omogućuje direktniju interpretaciju i rezultati su često kvantitativno slični onima iz *probit* i *logit* modela. Kako bi zaobišli problem desnog cenzuriranja, valja napomenuti kako u uzorku imamo samo epizode nezaposlenosti koje su završile. Vjerojatnost zaposlenja procjenjujemo jednadžbom:

$$\text{zaposlenje}_{je} = \theta \text{naknada}_e + \boldsymbol{\gamma}' \mathbf{X}_j + \boldsymbol{\delta}' \mathbf{Z}_e \quad (2)$$

Gdje je zaposlenje_{je} indikator varijabla koja poprima vrijednost 1 ako je osoba j završila epizodu e radi zaposlenja, i 0 u suprotnom. Varijable naknada_e , \mathbf{X}_j i \mathbf{Z}_e označavaju identične stvari kao i u jednadžbi (1) – indikator koji poprima vrijednost 1 ako je uz epizodu e vezana novčana naknada za nezaposlenost. kontrolne varijable na razini osobe te kontrolne varijable na razini epizode. Također, kao i u jednadžbi (1) parametar od interesa je θ koji mjeri za koliko će se postotnih poena promjeniti vjerojatnost izlaska iz nezaposlenosti zaposlenjem jer je osoba primala novčanu naknadu.

Trajanje zaposlenosti tj. ne-vraćanja u nezaposlenost također procjenjujemo Cox proporcionalnim modelom hazarda, specifikacija je u pogledu kontrolnih varijabli identična modelu (1). Jedina velika razlika je uzorak jer se fokusiramo samo na završene epizode nezaposlenosti koje su prekinute radi zaposlenja. Jednadžba koju procjenjujemo je:

$$l_{je}(r|naknada, \mathbf{X}, \mathbf{Z}) = l_0(r) \exp \{ \theta \text{naknada}_e + \boldsymbol{\gamma}' \mathbf{X}_j + \boldsymbol{\delta}' \mathbf{Z}_e \} \quad (1)$$

Gdje je gdje je r trajanje (u danima) zaposlenosti, tj. vremena provedenog izvan nezaposlenosti. Kao i ranije, parametar od interesa je uz varijablu naknade – θ , koji mjeri koliko je promjenu u vjerojatnosti izlaska iz zaposlenosti koja je povezana uz primanje novčane naknade na nezaposlenost. Rezultati ova tri modela su prikazani u Tablici 3.4.

Tablica 3.4. Rezultati procjena učinka primanja novčane naknade za nezaposlene (2005. – 2021.)

Varijabla/Model i ishod	<i>Model i ishod:</i>		
	COX PH	LPM	COX PH
	Trajanje nezaposlenosti	Zapošljavanje	Trajanje zaposlenosti
	(1)	(2)	(3)
Primanje naknade	-0,021*** (0,008)	0,058*** (0,001)	-0,385*** (0,002)
Omjer hazarda (za COX PH modele)	0,979***	-	0,680***
Žene	0,006 (0,007)	0,012*** (0,001)	0,140*** (0,002)
Dobna kategorija			
Do 30 godina	0,036*** (0,009)	0,068*** (0,001)	-0,212*** (0,004)
Od 30 do 40 godina	0,037*** (0,008)	0,069*** (0,001)	-0,187*** (0,003)
Od 40 do 50 godina	0,027*** (0,008)	0,092*** (0,001)	-0,089*** (0,003)
Obrazovanje			
Srednja škola	0,032*** (0,007)	0,045*** (0,001)	-0,230*** (0,005)
Fakultet i više	0,024** (0,011)	0,122*** (0,002)	-0,494*** (0,005)
Radno iskustvo			
Od dvije do pet godina	0,012 (0,013)	-0,042*** (0,001)	-0,009*** (0,003)
Od pet do deset godina	0,013 (0,011)	-0,044*** (0,001)	-0,041*** (0,003)
Od deset do dvadeset godina	0,027*** (0,008)	-0,019*** (0,001)	-0,055*** (0,003)
Više od dvadeset godina	0,014* (0,007)	-0,010*** (0,001)	0,026*** (0,004)
Nije primjenjivo	0,020 (0,015)	-0,259*** (0,001)	0,006 (0,006)
Zapošljivost			
Niska zapošljivost	0,087*** (0,011)	0,071*** (0,003)	-0,169*** (0,012)
Smanjena zapošljivost	0,077*** (0,009)	0,126*** (0,002)	-0,158*** (0,008)
Srednja zapošljivost	0,083*** (0,009)	0,134*** (0,002)	-0,098*** (0,006)
Visoka zapošljivost	0,090*** (0,009)	0,128*** (0,001)	0,041*** (0,005)
Status prije nezaposlenosti			
Radni odnos	-0,006 (0,008)	0,187*** (0,002)	0,058*** (0,006)
Školovanje	0,011 (0,042)	0,286*** (0,002)	0,017*** (0,007)
Ostalo	0,010 (0,020)	0,132*** (0,001)	-0,080*** (0,005)
Razlog prestanka radnog odnosa			

Istek ugovora na određeno	-0,015** (0,007)	-0,049*** (0,001)	-0,146*** (0,003)
Otkaz radi gosp., teh, ili org, razloga	-0,009 (0,011)	-0,103*** (0,001)	-0,362*** (0,004)
Otkaz od strane poslodavca	-0,034 (0,026)	-0,165*** (0,002)	-0,316*** (0,008)
Ostalo	-0,010 (0,008)	-0,118*** (0,001)	-0,390*** (0,004)
Opservacija	3.482.318	3.360.142	2.285.509
R ²	0,257	0,141	0,111

U zagradama su prikazane standardne devijacije procjena. Model (1) procjenjuje trajanje nezaposlenosti za sve epizode, model (2) vjerojatnost izlaska iz nezaposlenosti zaposlenjem za epizode koje su završile, a model (2) trajanje zaposlenosti (tj. ne vraćanja u nezaposlenost) za završene epizode koje su završile zaposlenjem. Za sva tri modela, osim prikazanih varijabli u svaki od tri procijenjena modela uključene su i varijable trajanja prethodne nezaposlenosti, indikatori NACE sektora zaposlenja prije nezaposlenosti, indikatori mjeseca ulaska u nezaposlenost, indikatori godine ulaska u nezaposlenost i indikatori za županiju ulaska u nezaposlenost. U modelima (1) i (3) procijenjeni koeficijenti nemaju direktnu interpretaciju već se pretvaraju u omjer hazarda (eng. *hazard ratio*) koji govori koliki je odnos vjerojatnosti, kroz sva trajanja, da osoba ostane u statusu. Primjerice, koeficijent koji stoji uz primanje naknade u modelu (1), -0,021, pretvara se u omjer hazarda $\exp(-0,021)$, tj. 0,9639, što znači da, kontrolirajući za sve ostale varijable, osoba koja prima naknadu imaju 2% veću šansu biti nezaposlene. Parametar iz modela (2) predstavlja promjenu vjerojatnost u postotnim poenima da će osoba izaći iz nezaposlenosti zaposlenje. Primjerice, koeficijent koji stoji uz primanje naknade u modelu (1), 0,058, znači da, kontrolirajući za sve ostale varijable, osoba koja prima naknadu imaju 5,8 postotnih poena veću šansu biti izaći iz epizode radi zaposlenja.

* p ** p *** p<0.01

Izvor: HZZ, izračun autora.

Prvo, što primjećujemo je veličina uzorka koja je najveća u modelu (1), 3,48 milijuna opažanja, zatim u modelu (2), oko 3,36 opažanja, te naposljetu u modelu (3) s oko 2,29 milijuna opažanja. Razlog ovih odstupanja je, kao što je već spomenuto, suštinske prirode jer tri različita model procjenjuju ishode na različitim sub-populacijama. U modelu (1) povezujemo naknadu s trajanjem nezaposlenosti svih nezaposlenih, u modelu (2) povezujemo naknadu sa zaposlenjem samo onih epizoda koje su završile, dok model (3) analizira povezanost primanja naknade s duljim izbjivanja iz nezaposlenosti samo za epizode koje su završile zaposlenjem.

Parametar od interesa, θ , u Tablici je prikazan uz varijablu primanje naknade te je podebljan. U modelu (1) procijenjeni parametar je -0,021, te je statistički signifikantan, ali nema direktnu interpretaciju. Omjer hazarda (eng. *hazard ratio*) koji implicira ovaj parametar je 0,979, što znači da osobe koje primaju naknadu za nezaposlenost imaju 2% veću šansu biti nezaposlene, u bilo kojem trenutku u vremenu u odnosu na osobe koje ne primaju naknadu za nezaposlenost. 95-postotni interval pouzdanosti omjera hazarda je 0,964 i 0,995, što znači da 95-postotni interval pouzdanosti za povećanje vjerojatnosti ostanka u nezaposlenosti za osobe koje primaju naknadu od 0,5 posto do 3,6 posto. Radi se o malom, ali statistički signifikantnom efektu koji potvrđuje zaključke deskriptivne statistike. Dakle, osobe koje primaju naknadu ostaju dulje nezaposlene, pogotovo u prva tri mjeseca primanja naknade (kao što smo vidjeli na Slici 3.9.), što govori kako primatelji naknade iskazuju ponašanje koje ima elemente moralnog hazarda. Ovaj je rezultat u skladu s međunarodnim istraživanjima o tome kako primanje novčane naknade produljuje nezaposlenost, i to točno do isteka izdašnijeg perioda naknade (vidjeti primjerice Card, Chetty i Weber, 2007., te Winter-Ebmer, 1998.).

U modelu (2), parametar od interesa, θ , koji stoji uz varijablu primanja naknade je 0,058, što znači da primatelji novčane naknade za nezaposlenost imaju, u prosjeku, držeći sve ostale faktore uključene u model konstantnima, 5,8 postotnih poena veću šansu izaći iz nezaposlenosti radi zaposlenja. Ovaj je efekt statistički signifikantan, ali i relevantan magnitudom jer se radi o 8,7% populacijskog prosjeka

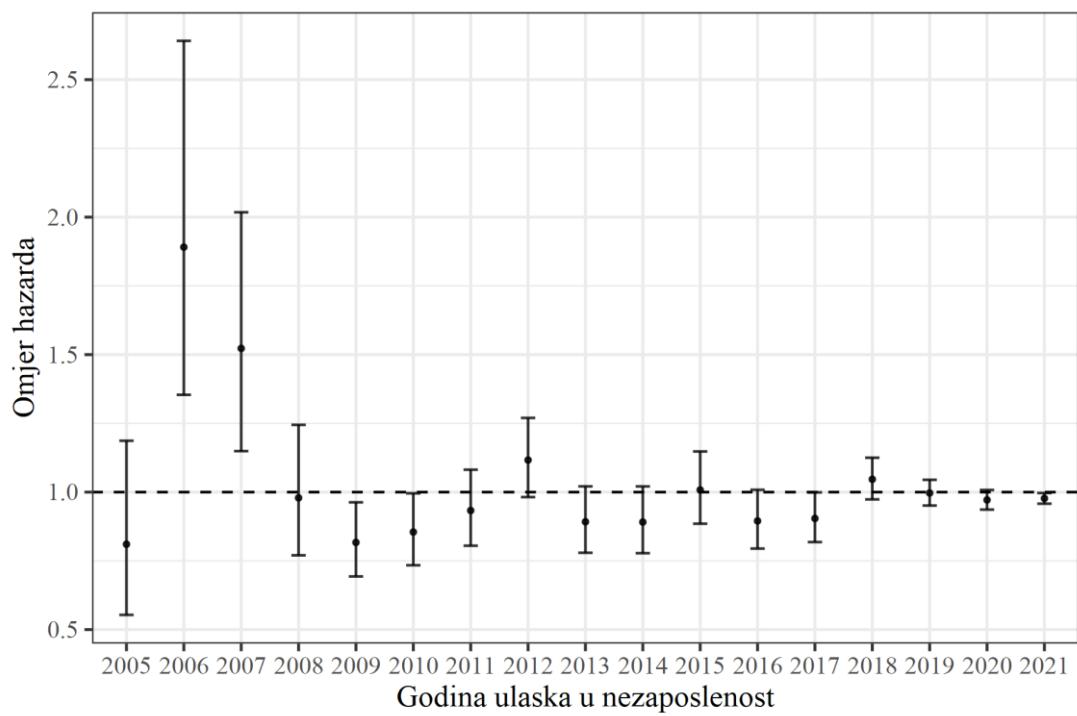
izlaska iz nezaposlenosti zaposlenjem. Pojednostavljeno rečeno, ako u prosjeku 66,1% svih epizoda završava zaposlenjem, primanje naknade to povećava za 5,8 postotnih poena, dakle na 71,9%. Dakle, i kad u model uključimo brojne kontrolne varijable koje mogu utjecati na zapošljavanje, primanje naknade ostaje bitan pozitivan čimbenik zaposlenja, što je u skladu s našom deskriptivnom statistikom.

Parametri iz modela (3) interpretiraju se na isti način kao i iz modela (1). Parametar povezan uz primanje naknade je -0,385, što se pretvara u omjer hazarda od 0,68. Ovo znači da primatelji naknade koji su izašli iz nezaposlenosti zaposlenjem, u prosjeku, držeći sve ostalo konstanitim, imaju 32% manju šansu vratiti se u nezaposlenost od ne-primatelja naknade. Ovaj je odnos statistički značajan, te je 95-postotni interval pouzdanosti omjera hazarda 0,6778 i 0,683, što zapravo govori kako je procjena precizna. Iako ovaj pozitivni učinak primanja naknade za nezaposlenost nije uobičajen u literaturi jer postoje istraživanja koja pronalaze nulti efekt naknade na kvalitetu posla (primjerice Addison i Blackburn, 2000. te Caliendo, Tatsiramos i Uhlendorff. 2013.), novija literatura pronalazi zaključke slične našima. Tako primjerice Nekoei i Weber u radu iz 2017. godine objavljenom u *American Economic Review*-u zaključuju kako dulja novčana naknada za nezaposlenost pridonosi većoj kvaliteti budućeg posla jer radnici primaju 0,5 posto veću plaću. Slično pronalaze i Dahl i Knepper (2022.) koji, analizirajući smanjenje u naknadama za nezaposlenost u sedam američkih saveznih država, zaključuju kako smanjenje izdašnosti naknade značajno smanjuje kvalitetu zaposlenja i pregovaračku moć radnika. Naši rezultati u skladu s ovim zaključcima te idu su smjeru kako primanje novčane naknade za nezaposlenost doprinosi većoj stabilnosti uparivanja s budućim poslom.

Kako bismo dodatno analizirali ove učinke detaljnije, gledamo i heterogene efekte. Ideja jest da na sub-populacijama od interesa ponovno procijenimo modele (1) – (3) te vidimo za koju grupu se ovi učinci razlikuju. Kako bismo prikazali utjecaj primanja naknade kroz vrijeme, te doveli ove učinke u vezu s gospodarskim kretanjima, prikazujemo procjene navedenih modela po godinama ulaska u nezaposlenost. Primjerice, moguće je da su učinci primanja naknade drugačiji u recesiji no u ekspanziji, stoga je korisno i formalno napraviti modelsku diferencijaciju. Dakle, za svaku godinu odvojeno, koristeći tri navedena ishoda, zasebno procjenjujemo modele (1)-(3), koristeći isti set kontrolnih varijabli (osim naravno varijable godine po kojoj definiramo sub-populacije, te varijable zapošljivosti koja se ne računa do 2018. godine). Kako bismo olakšali interpretaciju, prikazujemo samo rezultate vezane uz primanje naknade: za model (1) i (3) omjere hazarda koji je mogu direktno tumačiti, dok za model (2) prikazujemo učinak u postotnim poenima. Rezultati su prikazani na Slikama 3.13 – 3.15.

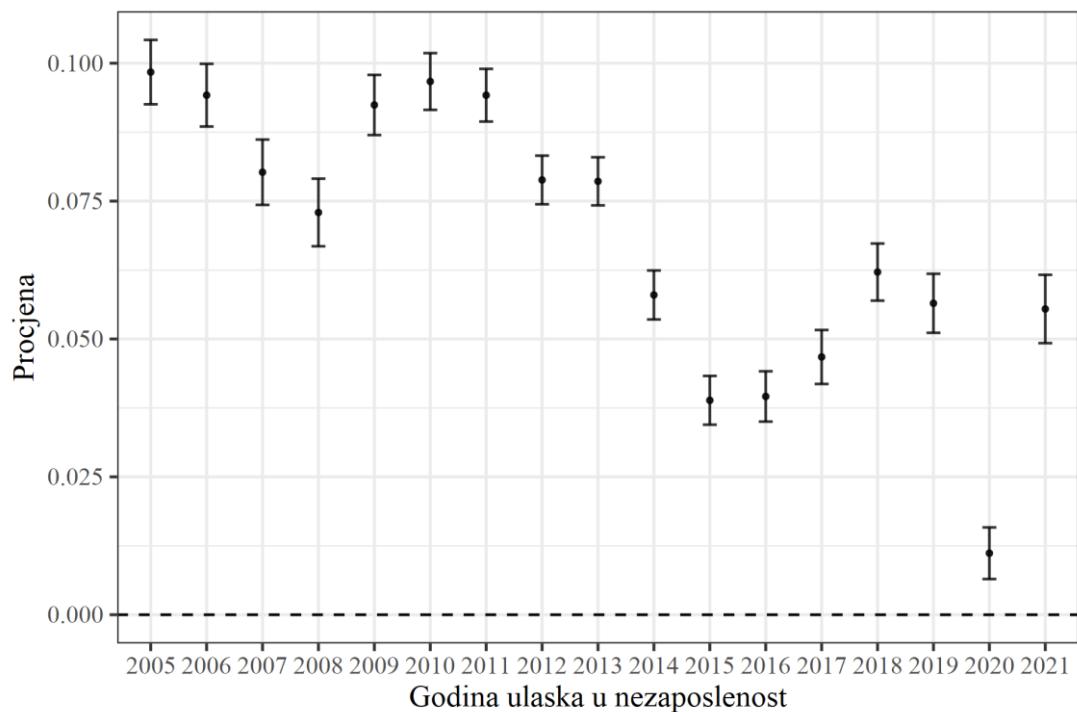
Na Slici 3.13 su prikazani rezultati procjene učinaka primanja novčane naknade za nezaposlenost na duljinu i vjerojatnost nezaposlenosti (model (1)) po godinama. Na y-osi su omjeri hazarda koji govore koliko dulje ostaju u nezaposlenosti ostaju primatelji naknada u odnosu na ne-primatelje. Primjerice, ako je omjer hazarda 1,25 tada primatelji naknada, u odnosu na ne-primatelje, imaju 25% manju šansu biti nezaposlene, promatrajući cijelu duljinu trajanja nezaposlenosti. Iz Slike je vidljivo kako postoji vremenska heterogenost ovog efekta. U periodu prije velike krize koja je počela 2008./2009. učinka naknade je pozitivan (omjer hazarda je veći od 1, primjerice, 2007. godine iznosi 1,52) jer primatelji naknade zapravo kraće ostaju u nezaposlenosti. S dolaskom krize krajem 2008. godine omjer hazarda se spušta ispod 1 i postaje statistički nesignifikantan (95%-ni interval pouzdanosti omjera hazarda zahvaća i 1). Primjerice, 2009. godine iznosi 0,817 što znači da primatelji naknade imaju 18,3% veću šansu biti nezaposleni. Kako vrijeme prolazi, ovaj se omjer polako približava 1, pa je primjerice, za ulaske u nezaposlenost 2021. godine iznosi 0,977. Ova analiza indicira kako primatelji naknade relativno dulje ostaju nezaposleni u kriznim vremenima, što je iz ekonomskog perspektive intuitivno.

Slika 3.13. Procjena učinka primanja naknade na trajanje nezaposlenosti po godinama (2005.-2021.)



Izvor: HZZ, izračun autora.

Slika 3.14. Procjena učinka primanja naknade izlazak iz nezaposlenosti zapošljavanjem po godinama (2005.-2021.)

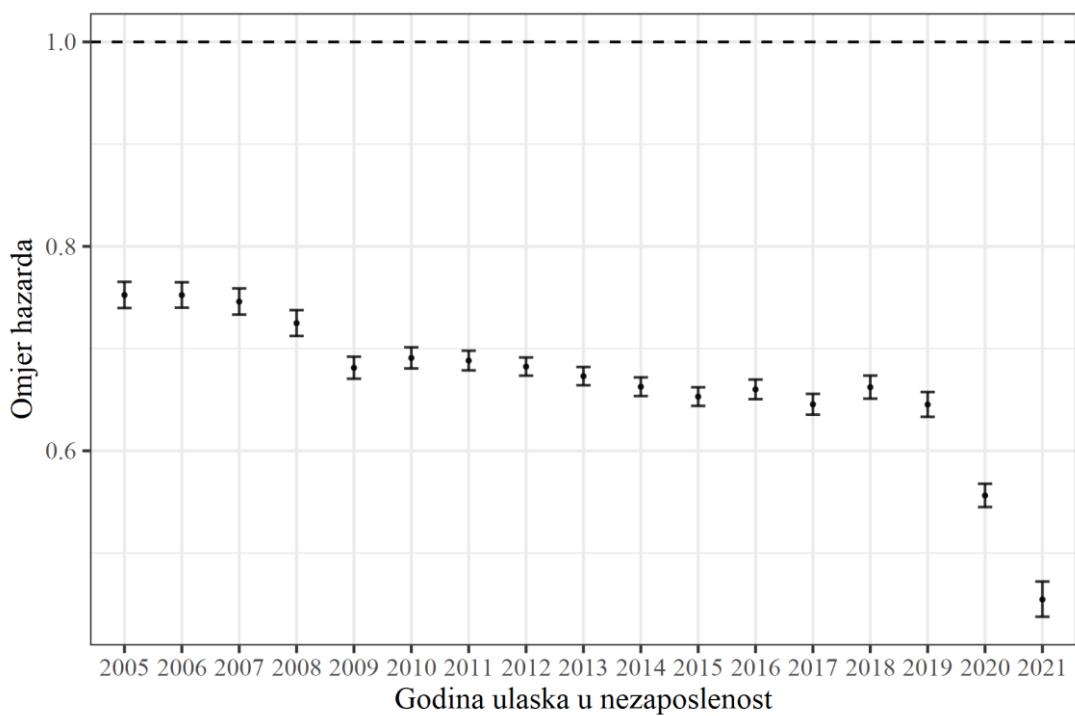


Izvor: HZZ, izračun autora.

S druge strane, Slika 3.14 prikazuje učinak primanja naknade na vjerojatnost zaposlenja (model (2)) također po godinama. Na y-osi je procjena u postotnim poenima koja govori koliko je veća vjerojatnost, u prosjeku, da će primatelj naknade, držeći sve ostale čimbenike konstantnima, izaći iz nezaposlenosti zaposlenjem. Iz Slike vidimo, iako postoji vremenska heterogenost u procjeni, kako su sve procjene pozitivne i statistički signifikantne na razini od 95% (95%-ni intervali pouzdanošću ne obuhvaćaju nulu). U razdoblju do 2012. godine pozitivan učinka je između 7,5 i 10 postotnih poena, nakon toga varira oko postotnih poena, izuzev 2020. godine, kada, očekivano, zapošljavanje usporava radi pandemije koronavirusa. Zaključak ove analize je, iako postoji heterogenost kroz vrijeme u učinku naknade na zaposlenje, čini se da ova heterogenost nije usko povezana s konjunkturnim kretanjima.

Na posljetku, na Slici 3.15 prikazujemo, za one epizode nezaposlenosti koje su završile zaposlenjem, procjene učinaka primanja novčane naknade za nezaposlenost na duljinu zaposlenosti, tj. boravka izvan nezaposlenosti (model (3)) po godinama ulaska u nezaposlenost. Kao podsjetnik, radi se o procjeni koja pokušava vidjeti kvalitetu uparivanju radnika i poslodavca.

Slika 3.15. Procjena učinka primanja naknade vrijeme provedeno izvan nezaposlenosti po godinama (2005.-2021.)



Izvor:HZZ, izračun autora.

Kao i na Slici 3.15, na y-osi su omjeri hazarda koji govore koliko dulje ostaju izvan nezaposlenosti zaposleni primatelji naknade u odnosu na ne-primatelje, držeći sve ostale čimbenike u modelu konstantnima. Prvo što uočavamo jest kako su svi omjeri hazarda ispod 1 i statistički signifikantni. Primjerice, omjer hazarda je 2007. godine bio 0,745, što znači da su primatelji naknade koji su se zaposlili u prosjeku 25,5% manje vraćali u nezaposlenost od ne-primatelja naknade. Također, iako se primjećuje kako je ovaj povoljni rezultat sve snažniji kroz vrijeme, posebice u zadnje dvije godine, čini da se magnituda efekta, kao i u slučaju za zaposlenjem, nije povezana s poslovnim ciklusom.

3.4. Zaključak

U ovom smo dijelu studije analizirali mikroekonomiske učinke naknade za nezaposlenost. Pozornost analize je bila usmjerena na individualne ishode na tržištu rada osoba koje su primale novčanu naknadu za nezaposlenost. Po uzoru na međunarodna istraživanja, u svrhu procjene učinaka koristili smo administrativne podatke o svim epizodama nezaposlenosti iz registra Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Radi se o bazi koja pokriva sve ulaske u nezaposlenost od 2005. godine do kraja ožujka 2022. godine te sadrži 4,45 milijuna epizoda nezaposlenosti i 1,55 milijuna osoba. Osim milijunskih opservacija, ova administrativna baza odlikuje se i mnoštvom varijabli koje omogućuju detaljnu deskriptivnu i uzročnu analizu.

Prije same deskriptivne i uzročne analize učinaka primanja naknade za nezaposlenost prikazali smo i deskriptivnu statistiku obuhvata primatelja naknade, kao i detaljniju strukturu samih primatelja. Iako je broj korisnika novčane naknade protucikličan, pokazujemo kako se obuhvat naknade nije značajno mijenja kroz vrijeme. Iznos naknade, koji je povezan s osnovicom, rastao je dominantno radi kretanja na tržištu rada, a manje radi legislativnih promjena naknade (posebice za period nakon prvih 90 dana primanja). Same primatelje naknade smo prikazali po spolu, obrazovanju i dobi, a od zanimljivijih detalja izdvajaju se podjele primatelja po razlogu prestanka radnog odnosa i zapošljivosti. Pokazujemo kako je većina primatelja naknade izgubila posao radi isteka ugovora na određeno i radi otkaza radi gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga, te da je većina primatelja naknade grupirana kao visoko i srednje zapošljiva.

Glavno usmjerenje analize učinaka jest bilo procijeniti učinak primanja naknade na duljinu trajanja nezaposlenosti, vjerojatnost zaposlenja, te vrijeme provedeno izvan nezaposlenosti nakon završetka epizode, s čime smo implicitno procijenili moralni hazard prilikom primanja naknade, ali utjecaj primanja naknade na kvalitetu budućeg zaposlenja. Deskriptivna i uzročna analiza, koja se temelji na postizanju uvjetne egzogenosti kontrolirajući za mnoštvo bitnih dimenzija, nose slične zaključke. Osobe koje primaju novčanu naknadu imaju 2% veću šansu biti nezaposlene kroz cijeli period. Također, ostaju dulje nezaposlene, pogotovo u prva tri mjeseca primanja naknade, kada je i naknada izdašnija. S druge strane, primatelji novčane naknade za nezaposlenost, u prosjeku, držeći sve ostale faktore uključene u model konstantnima, imaju 5,8 postotnih poena veću šansu izaći iz nezaposlenosti radi zaposlenja. Naposljetku, primatelji naknade koji su izašli iz nezaposlenosti zaposlenjem, u prosjeku, držeći sve ostalo konstantnim, imaju 32% manju šansu vratiti se u nezaposlenost od ne-primatelja naknade. Heterogeni efekti po godina pokazuju kada primatelji novčane naknade ostaju dodatno dulje u nezaposleni u odnosu na ne-primatelje u recesijama. Stoga zaključujemo kako ovi rezultati potvrđuju očekivanu dvojaku narav mikroekonomskih efekata primanja novčane naknade – s jedne strane naknada produljuje vrijeme trajanja nezaposlenosti, dok s druge poboljšava izgleda se osoba zaposli i ostane dulje izvan nezaposlenosti.

4. KOMPONENTA 4.

Protučinjenična analiza novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti

4.1. Uvod

Kao djelomični nadomjestak dohotka tijekom razdoblja nezaposlenosti, koji sprečava potpunu eroziju životnog standarda nezaposlenih i njihovih kućanstava, naknada za nezaposlene može utjecati na privlačnost, odnosno isplativost ponovnog zapošljavanja nezaposlene osobe u odnosu na ostanak u nezaposlenosti i primanje naknade. Na primjer, ako je naknada dovoljno izdašna, a očekivana plaća u slučaju pronalaska novoga posla dovoljno niska, korisniku naknade može biti neisplativo zaposliti se, pa će nastojati ostati što duže u statusu nezaposlene osobe korisnika naknade, odnosno neće ulagati dovoljno truda u pronalazak novoga posla. Nasuprot tome, uz dovoljno nisku naknadu i dovoljno visoku očekivanu plaću, korisnik naknade će imati financijski poticaj da se ponovo zaposli. Dakle, kroz utjecaj na poticaje za rad, naknada može utjecati na broj nezaposlenih. U ovom poglavlju analiziramo utjecaj naknade na poticaje za rad.

Analiza je ograničena u tri smisla. Prvo, razmatramo samo jedan element naknade, naime njen iznos; druge elemente – na primjer, uvjete za ostvarivanje prava na naknadu, trajanje prava na naknadu i sl. – ne razmatramo. Drugo, fokusiramo se na financijske poticaje – financijski aspekt privlačnosti zaposlenosti u odnosu na nezaposlenost. Drugim riječima, razmatramo je li određeni korisnik naknade, uzimajući u obzir financijsku situaciju vlastitog kućanstva, motiviran preći iz statusa korisnika naknade u status zaposlene osobe. U analizi su, dakle, zanemareni drugi mogući poticaji za prelazak iz nezaposlenosti u zaposlenost, kao što su, na primjer, želja za aktivnim ekonomskim doprinosom društву ili pak želja za razvojem socijalnog kapitala kroz širenje profesionalne mreže poznanstava. Ograničavanjem na financijske poticaje ne sugeriramo da su drugi poticaji manje važni, nego se fokusiramo na onu vrst poticaja na koju se mjerama javnih politika – konkretno, visinom naknade – može utjecati, što nije slučaj s nefinancijskim poticajima.

Konceptualno, analiza se zasniva na promatranju korisnika naknade kao člana kućanstva u kojem odrasli članovi zajednički donose odluke o tome tko će i koliko raditi, a resursi se dijele prema potrebama članova kućanstva. To implicira da utjecaj naknade na poticaje za rad korisnika naknade načelno ovisi o strukturi kućanstva – broju i dobi djece, prisustvu partnera, statusu partnera na tržištu rada i, u slučaju zaposlenosti, visini dohotka – i o sustavu poreza i transfera. Pritom o strukturi kućanstva ovisi koji će elementi koji će elementi sustava poreza i transfera biti relevantni za određeno kućanstvo, odnosno za poticaje za rad člana kućanstva koji je korisnik naknade za nezaposlene. U skladu s time, kao indikator poticaja za rad korisnika naknade koristimo takozvanu participacijsku poreznu stopu, koja mjeri koliko kućanstvo zapošljavanjem korisnika naknade financijski gubi – zbog gubitka naknade i možda nekih drugih transfera (npr., doplatka za djecu) te zbog toga što mora platiti porez na dohodak i doprinose za mirovinsko osiguranje – kao udio u bruto dohotku koji zarađuje po zapošljavanju. Što kućanstvo više (manje) gubi, to su poticaji za prelazak korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost manji (veći).

U pogledu metodologije, koristimo pristup simulacije za hipotetska kućanstva. Za nekolicinu specificiranih hipotetskih kućanstava, koja se međusobno razlikuju po broju djece, prisutnosti partnera korisnika naknade te dohotku partnera (ako je zaposlen) i korisnika naknade (kad se zaposli), simuliramo zapošljavanje korisnika naknade. To podrazumijeva simulaciju promjena u iznosima poreza, doprinosa i transfera na razini kućanstva uslijed zapošljavanja korisnika naknade. Na temelju simuliranih promjena, računamo participacijsku poreznu stopu kao mjeru poticaja za prelazak korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost. Pritom osim osnovnih pretpostavki o strukturi kućanstva primjenjujemo i nekolicinu dodatnih pretpostavki potrebnih za simulaciju iznosa poreza, doprinosa i naknada prije i nakon zapošljavanja korisnika naknade.

U analizi prepostavljamo da vrijede pravila, odnosno regulativa, iz 2021. godine; dakle, ta je godina uzeta kao bazno stanje. Od tada do danas (2022.), relevantna se regulativa nije promijenila. Ono što se promijenilo su parametri poput prosječne bruto i neto plaće, minimalne bruto i neto plaće i sl., o kojima ovise, na primjer, zakonski minimum i maksimum naknade za nezaposlene, minimalni i maksimalni iznos doprinosa za mirovinsko osiguranje, a neizravno i iznos poreza na dohodak. Pored razmatranja baznoga stanja, razmatramo i četiri hipotetske reforme kojima se povećava iznos naknade za nezaposlene. I za bazno stanje i za reforme računamo dvije participacijske stope: za slučaj kada se korisnik naknade zapošjava tijekom prva tri mjeseca primanja naknade i za slučaj kada se zapošjava tijekom ostatka razdoblja primanja naknade, budući da se iznos naknade razlikuje u ta dva slučaja. Kako bismo izračunate participacijske porezne stope stavili u međunarodni kontekst, uspoređujemo ih sa stopama za 29 odabralih europskih zemalja, pri čemu obraćamo posebnu pozornost na to gdje je Hrvatska – kako baznom stanju tako i nakon svake od hipotetskih reformi – u odnosu na prosjek svih zemalja i 10 zemalja najbližih Hrvatskoj po bruto domaćem proizvodu per capita.

Ostatak ovoga poglavlja je podijeljen je u pet potpoglavlja. U potpoglavlju 4.2 izložen je konceptualni okvir za analizu utjecaja visine naknade na poticaje za rad korisnika naknade, uključujući definiciju participacijske porezne stope. U potpoglavlju 4.3 opisana je metodologija izračuna participacijske porezne stope, uključujući opis pristupa simulacije za hipotetska kućanstva, specifikaciju hipotetskih kućanstava i navođenje pretpostavki primijenjenih pri specifikaciji hipotetskih kućanstava i simulacijama. Rezultati analize dani su u potpoglavlju 4.4, gdje prvo razmatramo participacijsku poreznu stopu u baznom stanju, zatim razmatramo kako se participacijska stopa mijenja uslijed četiri hipotetske reforme te naposljetku uspoređujemo stope u Hrvatskoj s onima u drugim zemljama. Zaključci su izneseni u potpoglavlju 4.5.

4.2. Konceptualni okvir

Konceptualni okvir analize utjecaja naknade na poticaje za rad korisnika naknade zasniva se na razmatranju korisnika naknade kao člana kućanstva. Pritom se prepostavlja da ekonomsko ponašanje kućanstva, uključujući po pitanju koji će ukućani raditi i koliko, slijedi takozvani „unitarni model“. Prema tom modelu, kućanstvo kao cjelina je jedinica koja donosi odluke, kao da svi ukućani imaju isto poimanje dobrobiti kućanstva i stoga djeluju jedinstveno. To ne znači da se ne poštuju specifične potrebe pojedinih članova, nego da se oko tih potreba i načina njihova zadovoljenja svi slažu, što određuje ponašanje kućanstva kao cjeline. Prepostavlja se da se resursi u kućanstvu dijele te da se nitko za zadovoljenje svojih potreba ne treba izboriti pregovorima s ostalima ukućanima. U pogledu životnog standarda koji omogućuju resursi kojima kućanstvo raspolaže, svaki ukućanin dijeli sudbinu cijelogu kućanstva. Na primjer, ako se kućanstvo smatra siromašnim ili bogatim, onda to vrijedi za sve ukućane.

Implikacija koju pretpostavka unitarnog modela kućanstva ima za analizu utjecaja naknade na poticaje za rad korisnika naknade je ta da se privlačnost prelaska korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost razmatra u kontekstu financijskog stanja kućanstva kao cjeline. Dakle, u obzir se uzima što kućanstvo kao cjelina u financijskom smislu dobiva, a što gubi, uslijed prelaska korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost. Što je ukupni gubitak manji (veći), a dobitak veći (manji), to su poticaji za rad veći (manji).

Koliko određeno kućanstvo ukupno dobiva i gubi ovisi o nekoliko faktora. Prvo, ovisi o visini naknade za nezaposlene, koju sigurno gubi: što je iznos naknade veći (manji), to kućanstvo više (manje) gubi zapošljavanjem korisnika naknade. Drugo, ovisi o visini bruto dohotka koji dobiva u slučaju zaposlenja: što je veći, to kućanstvo više dobiva od zaposlenja korisnika naknade. Treće, ovisi o porezu na dohodak i doprinosima za obvezna osiguranja koji se moraju platiti na dodatni dohodak, a koji ovise o visini bruto dohotka: što su ta davanja veća, to je dobitak za kućanstvo manji. I četvrto, ovisi o drugim

transferima koje kućanstvo prima (npr., doplatak za djecu), koji na izvjestan način ovise o prethodno navedenim faktorima te određenim socio-ekonomskim i demografskim karakteristikama kućanstva.

U suštini, navedeni faktori se mogu svesti na dva, naime na (a) bruto dohodak i (b) pravila, odnosno parametre koji određuju iznose poreza na dohodak, doprinosa za obvezna osiguranja i transfera, jedan od kojih je naknada za nezaposlene. Bruto dohodak i parametri za izračun poreza, doprinosa i transfera određuju neto dohodak, definiran kao bruto dohodak umanjen za porez na dohodak i doprinose te uvećan za transfere.

Kako bismo definirali mjeru poticaja za rad, uvedimo sljedeće označke:

- $B(nr)$: bruto dohodak kućanstva kad korisnik naknade ne radi;
- $B(r)$: bruto dohodak kućanstva kad se korisnik naknade zaposli;
- $b(r)$: bruto dohodak korisnika naknade kad se zaposli;
- $P(nr)$: porez na dohodak koji kućanstvo plaća kad korisnik naknade ne radi;
- $P(r)$: porez na dohodak koji kućanstvo plaća kad se korisnik naknade zaposli;
- $D(nr)$: doprinosi koje kućanstvo plaća kad korisnik naknade ne radi;
- $D(r)$: doprinosi koje kućanstvo plaća kad se korisnik naknade zaposli;
- NAK : naknada za nezaposlene koju korisnik naknade prima;
- $T(nr)$ = ostali transferi koje kućanstvo prima kad korisnik naknade ne radi;
- $T(r)$ = ostali transferi koje kućanstvo prima kad se korisnik naknade zaposli;
- $N(nr) = B(nr) - P(nr) - D(nr) + NAK + T(nr)$: neto dohodak kućanstva kad korisnik naknade ne radi;
- $N(r) = B(r) - P(r) - D(r) + T(r)$: neto dohodak kućanstva kad se korisnik naknade zaposli;

S ovim označama, definirajmo takozvanu participacijsku poreznu stopu (PPS) kao mjeru poticaja za rad:

$$\begin{aligned}
 PPS &= \frac{\text{Efektivni porez}(r) - \text{Efektivni porez}(nr)}{b(r)} \times 100\% \\
 &= \frac{[B(r) - N(r)] - [B(nr) - N(nr)]}{b(r)} \times 100\% \\
 &= \frac{[P(r) + D(r) - T(r)] - [P(nr) + D(nr) - T(nr) - NAK]}{b(r)} \times 100\%. \tag{1}
 \end{aligned}$$

PPS je definirana kao omjer promjene iznosa efektivnog poreza uslijed tranzicije korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost i njegova bruto dohotka kad se zaposli. Pritom je efektivni porez zbroj poreza i doprinosa umanjen za transfere¹⁶, odnosno razlika između bruto i neto dohotka kućanstva. Dakle, PPS je granična efektivna porezna stopa pri tranziciji korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost. Ona mjeri koliko kućanstvo gubi pri toj tranziciji – zbog većih poreza i doprinosa te manjih transfera, uključujući i naknadu za nezaposlene – kao udio u dodatnom bruto dohotku.

Zadnji razlomak u jednadžbi (1) možemo presložiti

$$\begin{aligned}
 PPS &= \frac{P(r) - P(nr)}{b(r)} \times 100\% + \frac{D(r) - D(nr)}{b(r)} \times 100\% + \frac{NAK}{b(r)} \times 100\% + \frac{T(nr) - T(r)}{b(r)} \times 100\% \\
 &= PPS(P) + PPS(D) + PPS(NAK) + PPS(T), \tag{2}
 \end{aligned}$$

¹⁶ Dakle, transferi se tretiraju kao negativni porezi.

što pokazuje da se sastoji od četiriju komponenata. PPS(P) i PPS(D) su komponente PPS-a što mijere smanjenje poticaja za rad zbog povećanja poreza i doprinos, dok su PPS(NAK) i PPS(T) elementi koji mijere smanjenje poticaja za rad zbog gubitka naknade za nezaposlene i/ili smanjenja ostalih transfera.

PPS može, načelno, poprimiti bilo koju vrijednost, ali najčešće poprima vrijednosti između 0 i 100%. PPS = 0 odgovara visokom poticaju za rad, jer se iznos efektivnog poreza ne mijenja, a bruto dohodak kućanstva raste za iznos $b(r)$. S druge strane, PPS = 100 odgovara niskom poticaju za rad, jer se efektivni porez povećava za iznos jednak povećanju bruto dohotka. Negativan PPS je moguć ako je efektivni porez manji kad se korisnik naknade zaposli nego što je bio dok je primao naknadu za nezaposlene, što je moguće kada postoji transfer za one koji rade (na primjer, takozvani porezni kredit), a koji je izdašniji od naknade za nezaposlene i ostalih transfera koje kućanstvo prima kad korisnik naknade ne radi. PPS iznad 100% je moguć ako je rast efektivnog poreza pri zapošljavanju korisnika naknade veći od bruto dohotka što ga prima kad se zaposli. Na primjer, kada postoji donja granica osnovice za doprinose, bruto dohodak nakon zapošljavanja umanjen za doprinose može kod osoba s malim bruto dohotkom biti niži od naknade za nezaposlenost. Kao rezultat toga, može doći do smanjenja neto dohotka kućanstva unatoč povećanju bruto dohotka, u kojem slučaju je iznos efektivnog poreza veći ako korisnik naknade radi, nego ako ne radi.

4.3. Metodologija

Rezultate izvodimo s pomoću metode simulacije za hipotetska kućanstva. Prvi korak je specifikacija hipotetskog kućanstava. Pojam hipotetskog kućanstva odnosi se na zamišljeno kućanstvo, kreirano u analitičke svrhe, a za analizu je relevantno iz razloga što takva kućanstva postoji i u stvarnosti. Specifikacija hipotetskog kućanstva sastoji se od odabira socio-ekonomskih i demografskih karakteristika njegovih članova, pri čemu je vodič pri odabiru karakteristika njihova relevantnost za analizu, u smislu da nam prisustvo, odnosno odsustvo određene karakteristike daje određeni uvid u analiziranu pojavu.

Mi razmatramo ukupno 24 hipotetska kućanstva. Specificirana su na sljedeći način. Najprije smo specificirali šest skupina hipotetskog kućanstava, u kojima je korisnik naknade, odnosno osoba za čiju se tranziciju iz nezaposlenosti u zaposlenost računa PPS:

- A. samac bez djece;
- B. samac s dvoje djece;
- C. partner u paru bez djece, gdje drugi partner ne radi;
- D. partner u paru bez djece, gdje drugi partner radi;
- E. partner u paru s dvoje djece, gdje drugi partner ne radi;
- F. partner u paru s dvoje djece, gdje partner radi.

Svaka od ovih šest skupina sastoji se od još četiri tipa kućanstva, koje razlikujemo po bruto dohotku korisnika naknade prije nego što je postao nezaposlen. Četiri razine bruto dohotka smo odredili kao postotke prosječne bruto plaće (pbp), naime 50%, 67%, 100% i 125%. Prema metodologiji OECD-a, u Hrvatskoj je 2021. pbp iznosila 8.945 HRK.¹⁷ Najniži bruto dohodak koji razmatramo (50% pbp = 4.472 HRK) odabran je iz razloga što je vrlo blizu bruto minimalne plaće, koja je 2021. iznosila 4.250 HRK. Zatim, drugi najniži odabrani bruto dohodak (67% pbp-a = 5993 HRK) je odabran jer je vrlo sličan prosječnoj osnovici za naknadu, koja je prema podacima HZZ-a iznosila 6.039 HRK za korisnike naknade čija je epizoda nezaposlenosti počela ili završila u 2021. Usto, za taj bruto dohodak su javno

¹⁷ OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. Godišnje prosječne plaće dostupne su ovdje: https://taxben.oecd.org/docs/TaxBen_wages.xlsx. Mjesečni iznos smo dobili dijeljenjem godišnjega s 12. OECD-ova metodologija izračuna prosječnih plaća izložena je ovdje: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-methodology.pdf>.

dostupni podaci OECD-a o PPS-u za zemlje članice te organizacije i nekoliko drugih, što omogućuje usporedbu naših procjena s onima za druge zemlje. Naposljetu, najviši bruto dohodak (125% pbp-a = 11.181 HRK) odgovara otprilike 95. percentilu distribucije osnovice za naknadu (prema podacima HZZ-a za korisnike naknade koji su ušli ili izašli iz nezaposlenosti tijekom 2021.) i odabrana je kao „reprezentativna“ za vrh distribucije osnovica.

Opisana hipotetska kućanstva odabrana su kako bismo mogli analizirati utjecaj koji na poticaje za prijelaz iz nezaposlenosti u zaposlenost imaju: (i) interakcije naknade za nezaposlene s drugim elementima sustava poreza i transfera, naime s porezom na dohodak, doprinosima za mirovinsko osiguranje i transferima što obuhvaćaju brojna kućanstva, ponajprije s doplatkom za djecu; i (ii) činjenica zaposlenosti ili nezaposlenosti partnera korisnika naknade (kod parova).¹⁸

U dugom koraku, za svako od hipotetskih kućanstava simuliramo ili prepostavljamo veličine u jednadžbi (1), potrebne za izračun PPS-a u slučaju tranzicije korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost. Simuliramo porez na dohodak s priblizno 125% prosječne bruto plaće, doprinose za mirovinsko osiguranje i ostale transfere za slučaje kada korisnik naknade radi i ne radi, te naknadu za nezaposlene. Pritom ostali transferi, s obzirom na to kako su specificirana hipotetska kućanstva i neke prepostavke (vidi ispod prepostavke *m i n*), uključuju samo dopatak za djecu. Bruto dohodak korisnika naknade kada se zaposli i njegova/e partnera/ice koji/a radi (kod parova) prepostavljamo. Prepostavke koje koristimo su sljedeće:

- a. kad korisnik naknade izađe iz nezaposlenosti, zapošljava se kod drugoga poslodavca (ne postaje samozaposlena osoba);
- b. kada korisnik naknade izađe iz nezaposlenosti, prima istu bruto plaću koju je imao prije ulaska u nezaposlenost (50%, 67%, 100% ili 125% prosječne bruto plaće);
- c. tranzicija korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost je jedina promjena ekonomске aktivnosti u kućanstvu; dakle, partner/ica korisnika naknade ostaje zaposlena ili nezaposlena (ovisno o tipu hipotetskog kućanstva);
- d. ako partner/ica korisnika naknade radi, radi za bruto plaću jednaku 67% prosječne bruto plaće;
- e. ako partner/ica korisnika naknade ne radi, ne prima naknadu za nezaposlene;
- f. kod parova s djecom, samo jedan roditelj, i to korisnik naknade kad se zaposli, koristi djecu kao osnovu za uvećanje osobnog odbitka pri utvrđivanju osnovice poreza na dohodak;
- g. stopa prikeza je 16%;¹⁹
- h. zaposleni članovi kućanstva nemaju pravo na umanjenje obveze poreza na dohodak ni po kojoj od mogućih osnova; dakle, nisu umirovljenici, osobe mlađe od 30 godina, ili stanovnici područja od posebne državne skrbi;
- i. djeca zadovoljavaju sve uvjete za dopatak za djecu, pa ga kućanstvo može primati ako zadovoljava dohodovni cenzus;
- j. kod parova gdje drugi partner ne radi, taj partner nije trajno nesposoban za radi i samostalan život, pa kućanstvo nema pravo na uvećanje doplatka za djecu, ako ga prima, za 15%;
- k. korisnik naknade koji je samohrani roditelj ne prima od drugog roditelja alimentaciju za djecu;
- l. kućanstvo nema dohodak iz drugih izvora, poput dohotka od kapitala (kamate, dividende, udjeli u dobiti i sl.) ili imovine (iznajmljivanje nekretnina i sl.);
- m. nijedan član kućanstva nije osoba s invaliditetom;

¹⁸ Mogli smo specificirati još veći broj hipotetskih kućanstava, kako bismo razmotrili što širi spektar mogućih slučajeva, no to bi uvelike otežalo izlaganje rezultata.

¹⁹ Tu stopu primjenjuju Urban i Bezeredi (2021.) za kućanstva iz „gusto naseljenih područja“, prema definiciji iz EU-SILC-a (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*). Određena je tako da omjer ukupnih prihoda od prikeza i ukupnih prihoda od poreza na dohodak simuliranih s pomoću mikrosimulacijskog modela EUROMOD odgovara istom omjeru u podacima Porezne uprave.

- n. kućanstvo ne prima nikakve transfere iz proračuna jedinice lokalne samouprave;
- o. dob korisnika naknade i njegova partnera je 40 godina, a djece 4 i 6 godina.

Naposljetku, u trećem koraku, računamo PPS prema formuli (1). Pritom za svako hipotetsko kućanstvo računamo dva PPS-a. Prvi se odnosi na situaciju kada korisnik naknade izlazi iz nezaposlenosti tijekom prva tri mjeseca primanja naknade (kada je naknada veća), a drugi na situaciju kada iz nezaposlenosti izlazi tijekom ostatka razdoblja primanja naknade (kada je naknada manja).

4.4. Rezultati

4.4.1. Bazno stanje

Budući da je bruto dohodak od 67% pbp-a (5.993 HRK), kako smo naveli, jednak prosječnoj osnovici za naknadu u 2021.²⁰, prvo ćemo prikazati procjene PPS-a za tu razinu bruto dohotka, a zatim i za ostale tri pretpostavljene razine.

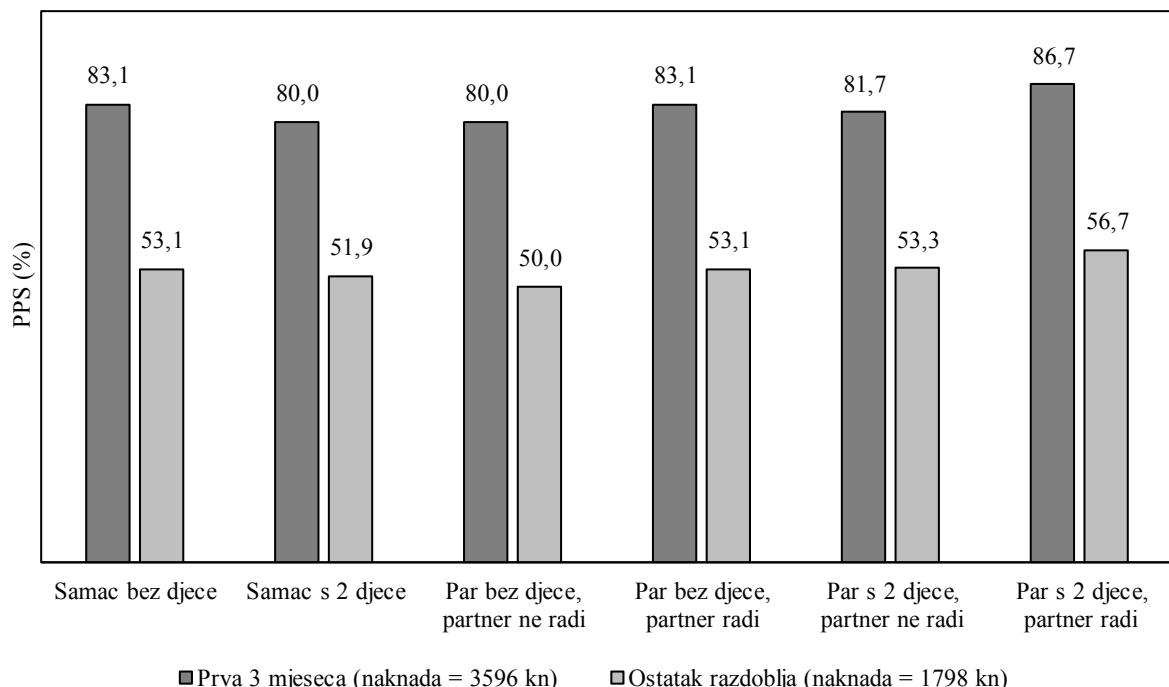
Slika 4.1. prikazuje procjene PPS-a za šest hipotetskih kućanstava. Za svako kućanstvo, prikazana su dva PPS-a, jedan za slučaj zapošljavanja tijekom prva tri mjeseca primanja naknade, drugi za slučaj zapošljavanja tijekom ostatka razdoblja primanja naknade. Prema parametrima za promatranu godinu, za korisnika koji je prilikom ulaska u nezaposlenost primao bruto dohodak u visini 67% pbp-a, naknada je iznosila 3.596 HRK tijekom prva tri mjeseca primanja naknade i 1.798 tijekom ostatka razdoblja primanja naknade. Potonji iznos je nešto viši od propisanog minimuma od 1.700 HRK (50% minimalne neto plaće).

Budući da je naknada veća za prva tri mjeseca nego za ostatak razdoblja, korisnik naknade više gubi zapošljavanjem tijekom prva tri mjeseca. Istodobno, bruto plaća koju prima ako se zaposli (po pretpostavci jednaka onoj koju je imao prilikom ulaska u nezaposlenost) je ista u oba slučaja. Posljedično, poticaji za izlazak iz nezaposlenosti su veći tijekom ostatka razdoblja. To potvrđuju i procjene PPS-a: za svih šest tipova kućanstva, PPS je veći kod izlaska iz nezaposlenosti tijekom prva tri mjeseca. Razlika je prilično velika: za prva tri mjeseca PPS je u rasponu 80-86,7%, dok je za ostatak razdoblja u rasponu 50-56,7.

Tijekom prava tri mjeseca naknade, najmanji poticaj za zapošljavanje imaju korisnici naknade koji dijeli kućanstvo sa zaposlenim partnerom i dvoje djece (PPS = 86,7%), a najveći poticaj imaju samci s dvoje djece i oni s nezaposlenim partnerom i bez djece (PPS = 80%), premda razlika nije velika. Što se tiče ostatka razdoblja naknade, korisnici s partnerom i dvoje djece i ovdje imaju najveći poticaj za zapošljavanje, dok je poticaj najmanji za one s partnerom i bez djece.

²⁰ Za one koji su epizodu nezaposlenosti započeli ili završili u 2021.

Slika 4.1. PPS (u %) za različite tipove kućanstava, tijekom prva tri mjeseca i ostatka razdoblja primanja naknade, uz bruto dohodak prije i nakon nezaposlenosti u visini 67% prosječnog bruto dohotka



Izvor: izrada autora.

Kako bismo razumjeli odakle dolaze razlike među kućanstvima te između prva tri mjeseca i ostatka razdoblja naknade, u Tablici 4.1. dani su konkretni podaci za izračun PPS-ova prikazanih na Slici 4.1. Za svaki tip kućanstva, prikazani su iznosi bruto dohotka, poreza na dohodak (s pribezom), doprinosa za mirovinsko osiguranje, doplatka za djecu, naknade za nezaposlene i neto dohotka. Također su prikazane vrijednosti PPS-a (oni sa Slike 4.1.), skupa s komponentama na koje se PPS-ovi mogu dekomponirati.

Kao primjer usporedbe između kućanstava, uzmimo usporedbu između para s dvoje djece gdje partner ne radi (najveći PPS za prva tri mjeseca naknade) i samca s dvoje djece (najmanji PPS za prva tri mjeseca naknade). U oba slučaja tranzicijom korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost dolazi do gubitka naknade (3.596 HRK) i nastanka obveze plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje (1.199 HRK). Također, ni u jednom slučaju ne mijenja se porez na dohodak. Razlika dolazi samo iz činjenice da zapošljavanjem korisnika naknade samac s dvoje djece ne gubi ni kunu doplatka za djecu (koji iznosi 459 HRK i prije i nakon zapošljavanja), dok par s dvoje djece gdje partner radi gubi cijeli iznos doplatka (399 HRK). Iz dekompozicija njihovih PPS-ova vidimo je jedina komponenta kod koje ima razlike ona koja se odnosi na doplatak za djecu. Budući da samac s dvoje djece ne gubi nimalo doplatka, ta je komponenta za njega jednaka nuli, dok je za drugo kućanstvo jednaka 6,7%,²¹ što je upravo razlika između njihovih PPS-ova (80% naspram 86,7%).

²¹ U formuli (2), $PPS(T) = [(399 - 0) / 5993] \times 100\% = 6,7\%$.

Tablica 4.1. Podaci za izračun PPS-ova na slici 5.1 i njihova dekompozicija

Stavus osobe koja prelazi iz nezaposlenosti u zaposlenost	Bruto dohodak kućanstva	Porez na dohodak	Doprinosi za mirov. osig.	Doplatak za djecu	Naknada za nezaposlene	Neto dohodak kućanstva	PPS	PPS: Porez na dohodak	PPS: Dop. za mir. osig.	PPS: Doplatak za djecu	PPS: Naknada za nezaposlene
<i>Samac bez djece</i>											
Ne radi, prva 3 mjeseca	0	0	0	0	3596	3596	83,1	3,1	20,0	0,0	60,0
Ne radi, ostatak razdoblja	0	0	0	0	1798	1798	53,1	3,1	20,0	0,0	30,0
Radi	5993	184	1199	0	0	4610					
<i>Samac s 2 djece</i>											
Ne radi, prva 3 mjeseca	0	0	0	459	3596	4055	80,0	0,0	20,0	0,0	60,0
Ne radi, ostatak razdoblja	0	0	0	574	1798	2372	51,9	0,0	20,0	1,9	30,0
Radi	5993	0	1199	459	0	5254					
<i>Par bez djece, partner/ica ne radi</i>											
Ne radi, prva 3 mjeseca	0	0	0	0	3596	3596	80,0	0,0	20,0	0,0	60,0
Ne radi, ostatak razdoblja	0	0	0	0	1798	1798	50,0	0,0	20,0	0,0	30,0
Radi	5993	0	1199	0	0	4795					
<i>Par bez djece, partner/ica radi</i>											
Ne radi, prva 3 mjeseca	5993	184	1199	0	3596	8206	83,1	3,1	20,0	0,0	60,0
Ne radi, ostatak razdoblja	5993	184	1199	0	1798	6408	53,1	3,1	20,0	0,0	30,0
Radi	11986	369	2397	0	0	9220					
<i>Par s 2 djece, partner/ica ne radi</i>											
Ne radi, prva 3 mjeseca	0	0	0	499	3596	4095	81,7	0,0	20,0	1,7	60,0
Ne radi, ostatak razdoblja	0	0	0	599	1798	2397	53,3	0,0	20,0	3,3	30,0
Radi	5993	0	1199	399	0	5194					
<i>Par s 2 djece, partner/ica radi</i>											
Ne radi, prva 3 mjeseca	5993	184	1199	399	3596	8605	86,7	0,0	20,0	6,7	60,0
Ne radi, ostatak razdoblja	5993	184	1199	399	1798	6807	56,7	0,0	20,0	6,7	30,0
Radi	11986	184	2397	0	0	9405					

Napomene: Iznosi bruto dohotka, poreza na dohodak, doprinosa za mirovinsko osiguranje, doplatka za djecu, naknade za nezaposlene i neto dohotka su mjesečni iznosi u HRK. PPS i njegove komponente su u %. Izvor: izrada autora.

Razliku između PPS-a za prva tri mjeseca i za ostatak razdoblja naknade ilustrirat ćemo na primjeru samca s dvoje djece. PPS za zapošljavanje tijekom prva tri mjeseca naknade je 80%, a za zapošljavanje tijekom ostatka razdoblja 51,9%. U oba slučaja nastaje obveza plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje (1199 HRK) i nema promjene poreza na dohodak. U slučaju zapošljavanja tijekom prva tri mjeseca naknade, kućanstvo gubi 3.596 HRK naknade za nezaposlenost. Ako pak do zapošljavanja dođe tijekom ostatka razdoblja naknade, gubi se naknada u iznosu od 1.798 HRK i 115 (= 574 – 459) HRK doplatka za djecu, dakle ukupno 1.913 HRK. Premda pri zapošljavanju tijekom prva tri mjeseca naknade gubi samo naknada, a pri zapošljavanju tijekom ostatka razdoblja dolazi do gubitka naknade i dijela doplatka za djecu, u prvom slučaju je gubitak znatno veći (3.596 naspram 1.913 HRK), što čini PPS u tom slučaju većim.

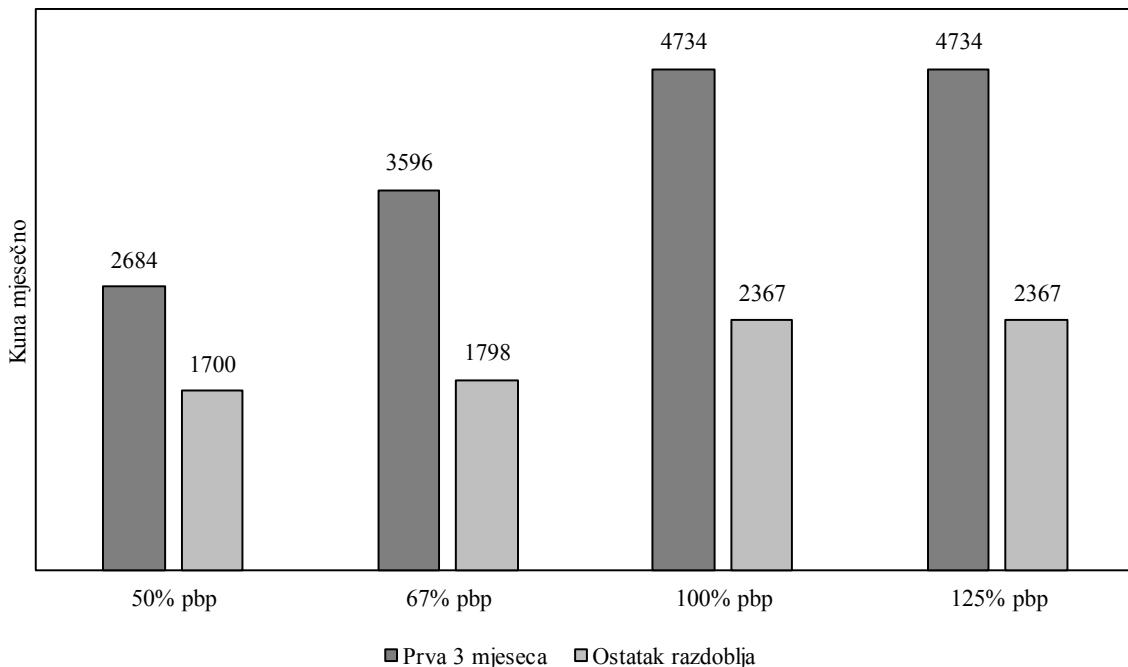
Treba primijetiti da je u dekompoziciji PPS-a komponenta što se odnosi na doprinose za mirovinsko osiguranje jednaka za sva kućanstva i bez obzira radi li se o zapošljavanju tijekom prva tri mjeseca i tijekom ostatka razdoblja naknade: u svim slučajevima iznosi 20%. To je stoga što u svim slučajevima zapošljavanjem dolazi do obvezе plaćanja doprinosa u iznosu od 1.199 (20% od 5.993) HRK. Također, komponenta što se odnosi na naknadu za nezaposlene je za sva kućanstva jednaka 60% u slučaju zapošljavanja tijekom prva tri mjeseca naknade, odnosno 30% u slučaju zapošljavanju tijekom ostatka razdoblja naknade je. Razlog je taj da se zapošljavanjem tijekom prva tri mjeseca naknade uvijek gubi naknada od 3.596 HRK (60% od 5.993), dok se a zapošljavanjem tijekom ostatka razdoblja gubi naknada od 1.798 HRK (30% od 5.993). Nапослјетку, treba također primijetiti da komponente vezane za doprinose i naknadu snažno dominiraju nad ostalim komponentama, u smislu da potonje čine relativno malen dio PPS-a.

Do sada prikazani rezultati vrijede uz pretpostavku da je bruto dohodak korisnika naknade prije ulaska u nezaposlenost i nakon izlaska iz nje jednak 67% pbp-a ili 5.993 HRK. U nastavku prikazujemo rezultate i za preostale tri prepostavljene razine bruto dohotka, jednake 50%, 100% i 125% pbp-a. Usaporene radi, skupa s tim rezultatima dajemo prikazujemo ponovo i one za bruto dohodak od 67% pbp-a.

Na Slici 4.2. prikazan je iznos naknade za četiri prepostavljene razine bruto dohotka korisnika naknade prije ulaska u nezaposlenost, tijekom prva tri mjeseca i tijekom ostatka razdoblja primanja naknade. Što se tiče prva tri mjeseca nezaposlenosti, u usporedbi s naknadom uz bruto dohodak od 67% pbp-a, naknada uz bruto dohodak od 50% pbp-a je 25% manja i iznosi 2.684 HRK. S druge strane, uz bruto plaću od 100% ili 125% pbp-a, naknada je 32% viša i iznosi 4.734 HRK. Iznos je isti za obje više razine bruto dohotka jer se u oba slučaja prima maksimalni propisani iznos od 4.734 HRK (70% prosječne neto plaće prethodne godine). Što se tiče ostatka razdoblja primanja naknade, njezin je iznos u slučaju 50% pbp-a jednak zakonskom minimumu od 1.700 HRK (50% minimalne neto plaće), što je samo 5% manje od naknade u slučaju bruto dohotka od 67% pbp-a. Kod dviju viših razina bruto dohotka, naknada je u oba slučaja 32% viša od one u slučaju 67% pbp-a. U oba slučaja naknada je jednaka propisanom maksimumu za ostatak razdoblja primanja naknade, 2.367 HRK (35% prosječne neto plaće prethodne godine).

Na Slici 4.3. razmatramo kako se s prepostavljenom razinom bruto dohotka korisnika naknade prije poslije epizode nezaposlenosti mijenja PPS za tranziciju korisnika naknade u zaposlenost. Kako bismo bolje razumjeli razlike u PPS-u po razinama bruto dohotka, na Slici 4.4. dodatno prikazujemo dekompoziciju svih PPS-ova prikazanih na Slici 4.3.

Slika 4.2. Iznos naknade (HRK mjesечно) za nezaposlene za različite razine bruto dohotka korisnika naknade prije ulaska u nezaposlenost



Napomene: pbp – prosječna bruto plaća. 50% pbp, 67% pbp, 100% pbp i 125% pbp su pretpostavljene razine bruto dohotka korisnika naknade prije ulaska u nezaposlenost. Izvor: izrada autora.

Razmotrimo prvo PPS-ove u slučaju zapošljavanja tijekom prva tri mjeseca primanja naknade. Opažamo dvije stvari. Prvo, kod većine hipotetskih kućanstava, naime kod njih četiri od šest, PPS je *manji* kad je bruto dohodak primatelja naknade 50% pbp-a nego kad je 67% pbp-a. Od ta četiri kućanstva, dva su bez djece (samac bez djece; par bez djece gdje partner/ica radi). Kod njih je PPS u slučaju nižeg bruto dohotka viši zbog komponente koja se odnosi na porez na dohodak. Naime, u slučaju nižeg bruto dohotka, zapošljavanje korisnika naknade ne povećava porez, dok u slučaju višega bruto dohotka zapošljavanje povećava porez. Druga dva kućanstva su s djecom (par s dvoje djece gdje partner/ica ne radi; par s dvoje djece gdje partnerica radi). Kod njih je PPS u slučaju nižeg bruto dohotka viši zbog komponente koja se odnosi na dječji doplatak. U slučaju nižeg bruto dohotka, zapošljavanjem korisnika naknade ne dolazi do smanjenja dječjeg doplatka, dok se u slučaju višeg bruto dohotka doplatak smanjuje.

Kod samca s dvoje djece, PPS je *veći* u slučaju bruto dohotka od 50% pbp-a, i to zbog komponente što se odnosi na dječji doplatak: uslijed zapošljavanja korisnika naknade s bruto dohotkom od 50% pbp-a dječji doplatak se smanjuje, dok u slučaju bruto dohotka od 67% pbp-a ostaje nepromijenjen.

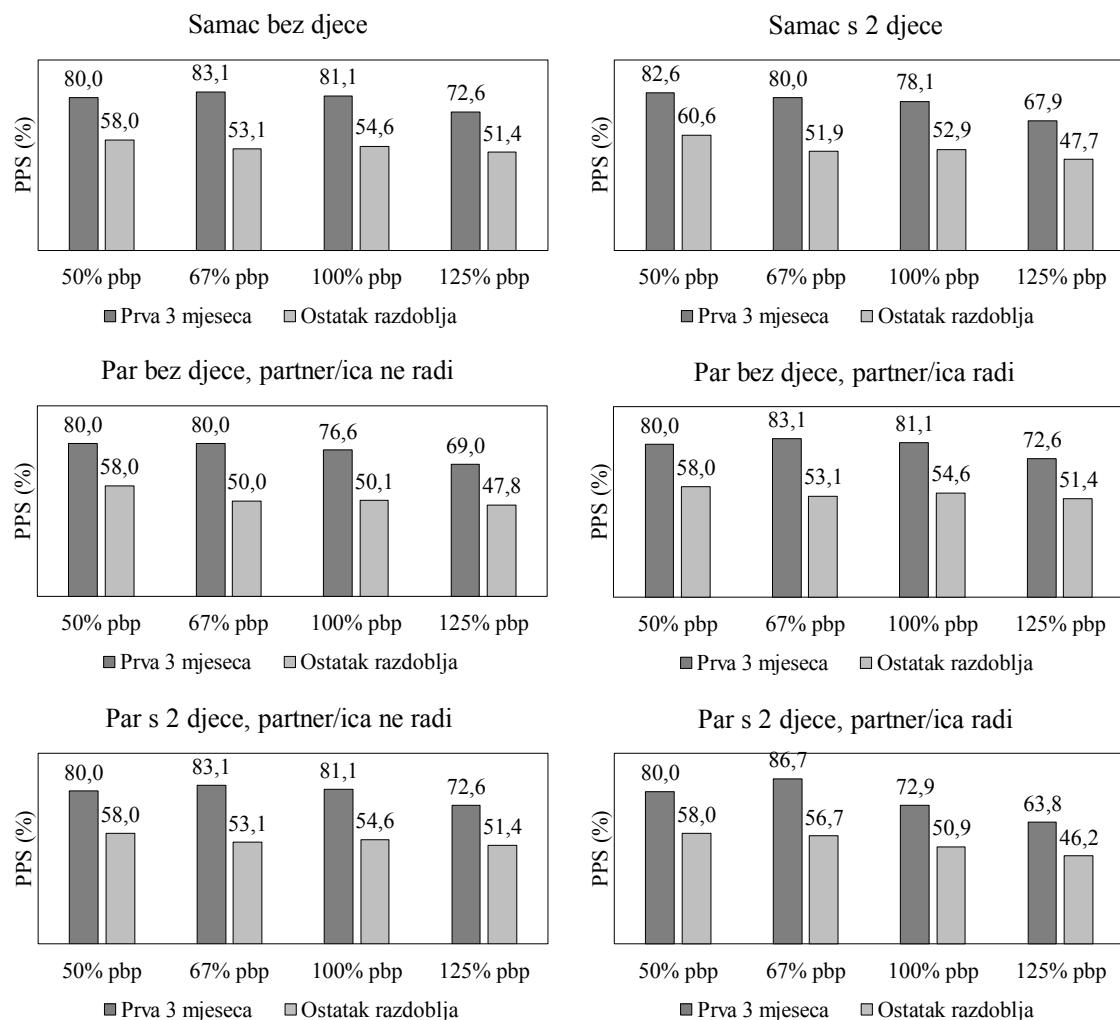
Kod para bez djece gdje partner ne radi, PPS je jednak bez obzira je li bruto dohodak korisnika naknade 50% ili 67% pbp-a. Razlog je taj da se nijedna komponenta PPS-a ne mijenja. Naime, kućanstvo u oba slučaja zapošljavanjem korisnika naknade gubi isti iznos naknade i mora platiti isti iznos doprinosa; porez ne plaća ni u jednom slučaju ni prije ni nakon zapošljavanja korisnika naknade; a dječji doplatak je irelevantan jer nemaju djecu.

Sada razmotrimo PPS-ove u slučaju zapošljavanja tijekom ostatka razdoblja primanja naknade. Ovdje imamo isti obrazac za sva kućanstva osim para s dvoje djece gdje partner radi. Obrazac je sljedeći. Poredak razina bruto dohotka, od one s najvećim PPS-om prema onoj s najmanjim je: 50% pbp-a, 100%

pbp-a, 67% pbp-a, 125% pbp-a. Dakle, imamo tendenciju smanjenja PPS-a s povećanjem bruto dohotka, pri čemu je tendencija ublažena time što je PPS u slučaju 67% pbp-a veći nego u slučaju 100% pbp-a.

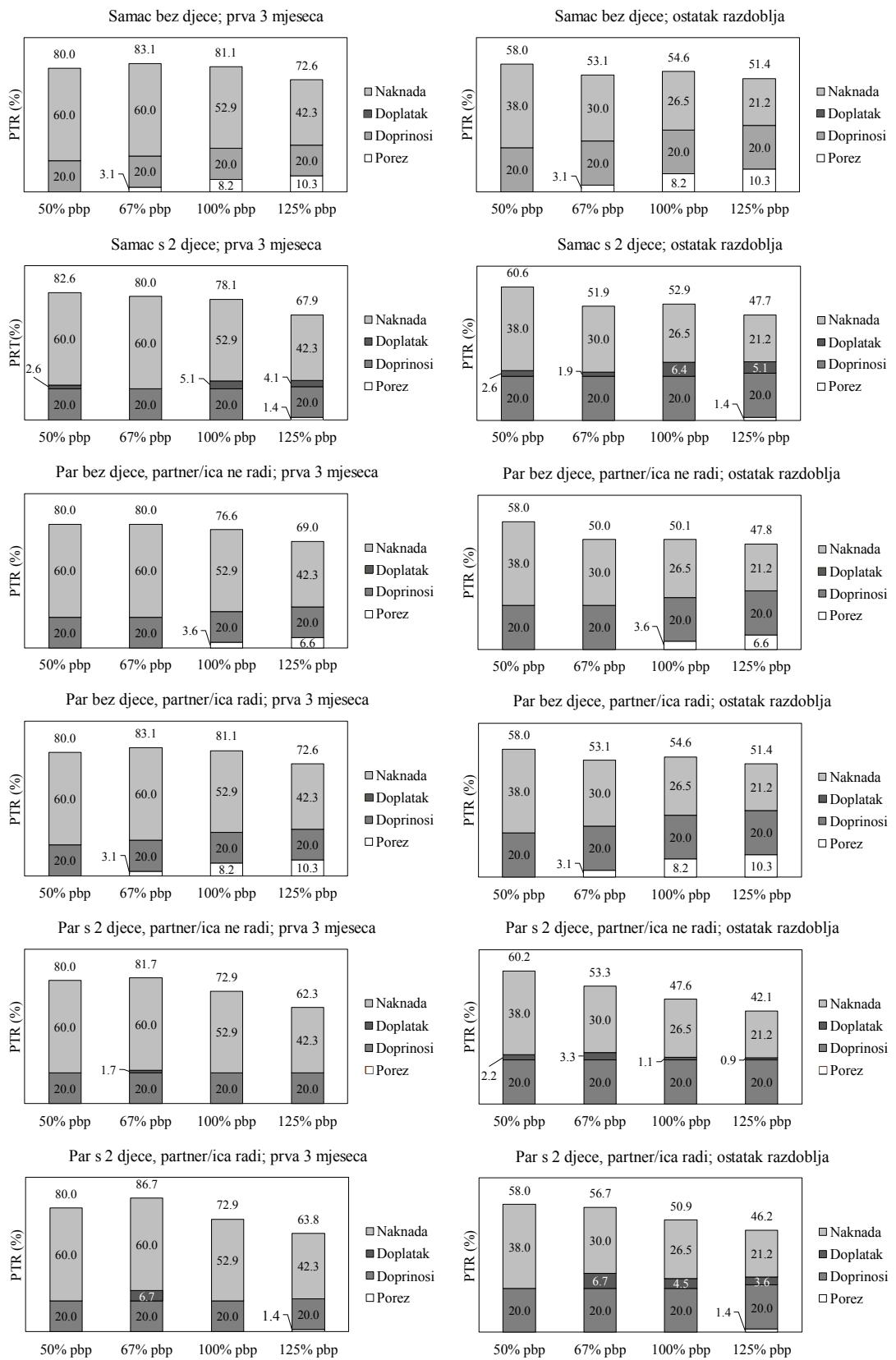
Dekompozicije na Slici 4.4. pokazuju zašto je tome tako. Tendencija pada PPS-a s bruto dohotkom dolazi od toga što se komponenta PPS-a koja se odnosi na naknadu smanjuje s bruto dohotkom, jer naknada zbog postojanja propisanoga maksimuma ne raste isto kao dohodak. Međutim, kod razine bruto dohotka od 100% pbp-a, u odnosu na 67% pbp-a, znatno je veća komponenta PPS-a što se odnosi na porez (kod kućanstava bez djece), odnosno komponenta što se odnosi na dječji doplatak (kod kućanstava s djecom), što podiže PPS za slučaj 100% pbp-a iznad onoga za slučaj 67% pbp-a. Razlog je taj da je povećanje poreza (za kućanstva bez djece), odnosno smanjenje dječjeg doplatka (za kućanstva s djecom) najveće u slučaju kada je bruto dohodak 100% pbp-a.

Slika 4.3. PPS (u %) za različite tipove kućanstava, tijekom prva tri mjeseca i ostatka razdoblja primanja naknade, uz različite iznose bruto dohotka prije i nakon nezaposlenosti



Napomene: pbp – prosječna bruto plaća u tekućoj (2021.) godini, prema metodologiji OECD-a. Izvor: izrada autora.

Slika 4.4. Dekompozicija PPS-ova sa Slike 4.3.



Napomene: Brojke iznad stupaca su vrijednosti PPS-a (u %) sa Slike 4.3. Ostale brojke pokazuju veličine komponenti. Naknada – naknada za nezaposlene; doplatak – doplatak za djecu; doprinosi – doprinosi za mirovinsko osiguranje; porez – porez na dohodak. Izvor: izrada autora.

4.4.2. Reforme

Do sada smo razmatrali bazno stanje, što podrazumijeva naknadu za nezaposlene te ostale elemente sustava poreza i transfera prema regulativi važećoj 2021. Ovdje reformiramo naknadu i analiziramo učinak reformi na poticaje za prelazak korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost.

Razmatramo četiri reforme. Svaka se sastoји od određenog povećanja naknade, uključujući povećanje minimalnog i maksimalnog propisanog iznosa naknade. Iste reforme primjenjujemo za prva tri mjeseca, kao i na ostatak razdoblja primanja naknade. To, međutim, ne znači da su reforme dizajnirane na način da se moraju primijeniti i u oba slučaja: moguće je naknadu za prva tri mjeseca reformirati u skladu s jednom reformom, a naknadu za ostatak razdoblja u skladu s drugom reformom; kao što je moguće u jednom od dvaju razdoblja ne primijeniti nijednu reformu.

Razmatrane reforme su vrlo jednostavne. Svode se na „uniformno“ povećanje iznosa naknade, uključujući minimalni i maksimalni iznos. Općenito, reforma „Rx“, gdje je x jednako 5, 10, 15 ili 20, podrazumijeva:

- za prva tri mjeseca naknade: povećanje naknade sa 60% na $(60 + x)\%$ osnovice za naknadu; povećanje minimalnoga iznosa naknade s 50% na $(50 + x)\%$ minimalne neto plaće za tekuću godinu; povećanje maksimalnoga iznosa naknade sa 70% na $(70 + x)\%$ prosječne neto plaće za prethodnu godinu;
- za ostatak razdoblja naknade: povećanje naknade sa 30% na $(30 + x)\%$ osnovice za naknadu; povećanje minimalnoga iznosa naknade s 50% na $(50 + x)\%$ minimalne neto plaće za tekuću godinu; povećanje maksimalnoga iznosa naknade sa 35% na $(35 + x)\%$ prosječne neto plaće za prethodnu godinu.

Osnovni parametri naknade za bazno stanje i četiri reforme prikazani su u Tablici 4.2. Dakle, za prva tri mjeseca nezaposlenosti, reforma R5/10/15/20 podrazumijeva povećanje iznosa naknade sa 60% na 65/70/75/80% osnovice, dok se za ostatak razdoblja primanja naknade njezin iznos povećava s 30% na 35/40/45/50% osnovice. Povećavaju se također minimalni i maksimalni iznos naknade. Bez obzira radi li se o prva tri mjeseca ili o ostatku razdoblja primanja naknade, minimalna naknada pri reformama R5/10/15/20 raste, s razine od 1.700 HRK, za 10/20/30/40%. Što se maksimalne naknade tiče, ona raste za 7/14/21/29% s razine od 4.734 HRK u slučaju prva tri mjeseca naknade, odnosno s razine od 2.367 HRK tijekom ostatka razdoblja primanja naknade.

Tablica 4.2. Osnovni parametri naknade za nezaposlene za bazno stanje i reforme

	Prva 3 mjeseca			Ostatak razdoblja		
	Naknada	Minimalna naknada	Maksimalna naknada	Naknada	Minimalna naknada	Maksimalna naknada
Bazno stanje prije reforme						
B	60% osn.	50% mnp 1700 kn	70% pnp 4734 kn	30% osn.	50% mnp 1700 kn	35% pnp 2367 kn
Reforme						
R5	65% osn.	55% mnp 1870 kn	75% pnp 5072 kn	35% osn.	55% mnp 1870 kn	40% pnp 2705 kn
R10	70% osn.	60% mnp 2040 kn	80% pnp 5410 kn	40% osn.	60% mnp 2040 kn	45% pnp 3043 kn
R15	75% osn.	65% mnp 2210 kn	85% pnp 5749 kn	45% osn.	65% mnp 2210 kn	50% pnp 3382 kn
R20	80% osn.	70% mnp 2380 kn	90% pnp 6087 kn	50% osn.	70% mnp 2380 kn	55% pnp 3720 kn

Napomene: osn. – osnovica za naknadu (prosjek bruto plaće tijekom tri mjeseca prije ulaska u nezaposlenost; mnp – minimalna neto plaća u Hrvatskoj za tekuću (2021.) godinu, 3.400 kn; pnp – prosječna neto plaća u Hrvatskoj za prethodnu (2020.) godinu, 6.763 kn. Izvor: izrada autora.

Kako iznos naknade ovisi o visini osnovice (prosjek bruto plaća tijekom tromjesečja neposredno prije ulaska u nezaposlenost), u Tablici 4.3. prikazujemo iznose naknade za četiri prepostavljene razine osnovice. Uz iznose, prikazane su i relativne (u %) razlike između naknade pri određenoj reformi naknade u baznom stanju prije reforme. Za prva tri mjeseca naknade, uz osnovicu od 50% ili 67% pbp-a, naknada je nakon reforme R5/10/15/20 veća za 8/17/25/33% od one u baznom stanju prije reforme. Nešto manje su razlike kod osnovice od 100% ili 125% pbp-a, naime 7/14/21/29%. Što se tiče ostatka razdoblja primanja naknade, promjene iznosa naknade uslijed reformi su veće. Uz osnovicu od 50% pbp-a, naknada raste za 10/20/30/40%, uz osnovicu od 67% pbp-a za 17/33/50/67%, a uz osnovicu od 100% ili 125% pbp-a za 14/29/43/57%. Treba primjetiti da uz osnovicu od 50% pbp-a korisnik uvijek prima minimalni propisani iznos naknade, a uz osnovice od 100% i 125% pbp-a maksimalni propisani iznos naknade.

Sada prelazimo na razmatranje kako povećana izdašnost naknade uslijed četiriju hipotetskih reformi utječe na poticaje za prelazak korisnika naknade iz nezaposlenosti u zaposlenost, mjerene, kao i do sada, PPS-om. U Tablici 4.4. dani su PPS-ovi za prva tri mjeseca i ostatak razdoblja naknade, prije²² i nakon reformi, za korisnika naknade iz različitih kućanstava i s različitim prepostavljenim iznosima bruto dohotka. Opažamo tri stvari.

Prvo, svaka od četiri reforme u svim razmatranim slučajevima povećava PPS. To je očekivano: budući da reforme podrazumijevaju povećanje iznosa naknade, korisnik pri izlasku iz nezaposlenosti više gubi, što se, u odsustvu drugih promjena, mora odraziti na povećanje PPS-a, odnosno na smanjenje poticaja korisniku naknade da se zaposli. Povećanje PPS-a je 3-5 postotnih bodova (pb) kod reforme R5, 6-10 pb kod R10, 9,1-15 pb kod R15 te 12,1-20 pb kod R20. Pritom postoji tendencija da je povećanje PPS-a to veće što je manja osnovica (bruto plaća): premda je rast naknade manji uz manje osnovice (kako smo vidjeli u Tablici 4.3.), omjer rasta naknade i bruto plaće je to veći što je osnovica manja. Dakle, smanjenje poticaja za zapošljavanje je veće što je manja bruto plaća koju osoba prima po zaposlenju.

²² PPS-ovi za bazno stanje prije reforme su isti oni što su prikazani na Slici 4.3.

Tablica 4.3. Iznos naknade (HRK mjesечно) prije i nakon reformi te razlika (u %) između iznosa nakon i prije reforme

Bruto plaća osobe koja prelazi iz nezaposlenosti u zaposlenost	B	R5	R10	R15	R20
<i>Prva 3 mjeseca</i>					
50% pbp	2684	2907	3131	3354	3578
		8%	17%	25%	33%
67% pbp	3596	3896	4195	4495	4795
		8%	17%	25%	33%
100% pbp	4734	5072	5410	5749	6087
		7%	14%	21%	29%
125% pbp	4734	5072	5410	5749	6087
		7%	14%	21%	29%
<i>Ostatak razdoblja</i>					
50% pbp	1700	1870	2040	2210	2380
		10%	20%	30%	40%
67% pbp	1798	2098	2397	2697	2997
		17%	33%	50%	67%
100% pbp	2367	2705	3043	3382	3720
		14%	29%	43%	57%
125% pbp	2367	2705	3043	3382	3720
		14%	29%	43%	57%

Napomene: B – bazno stanje prije reforme; R5, R10, R15, R20 – reforme. pbp – prosječna bruto plaća tekuće (2021.) godine, prema metodologiji OECD-a, 8.945 kn. Izvor: izrada autora.

Tablica 4.4. PPS (u %) prije i nakon reformi

Bruto plaća osobe koja prelazi iz nezaposlenosti u zaposlenost	Prva 3 mjeseca					Ostatak razdoblja				
	B	R5	R10	R15	R20	B	R5	R10	R15	R20
<i>Samac bez djece</i>										
50% pbp	80,0	85,0	90,0	95,0	100,0	58,0	61,8	65,6	69,4	73,2
67% pbp	83,1	88,1	93,1	98,1	103,1	53,1	58,1	63,1	68,1	73,1
100% pbp	81,1	84,9	88,7	92,5	96,2	54,6	58,4	62,2	66,0	69,8
125% pbp	72,6	75,6	78,6	81,7	84,7	51,4	54,5	57,5	60,5	63,5
<i>Samac s 2 djece</i>										
50% pbp	82,6	87,6	92,6	97,6	100,0	60,6	64,4	68,2	72,0	75,8
67% pbp	80,0	85,0	90,0	95,0	100,0	51,9	56,9	61,9	66,9	71,9
100% pbp	78,1	81,8	85,6	89,4	93,2	52,9	56,7	60,4	62,9	66,7
125% pbp	67,9	70,9	73,9	77,0	80,0	47,7	50,8	53,8	55,8	58,8
<i>Par bez djece, partner/ica ne radi</i>										
50% pbp	80,0	85,0	90,0	95,0	100,0	58,0	61,8	65,6	69,4	73,2
67% pbp	80,0	85,0	90,0	95,0	100,0	50,0	55,0	60,0	65,0	70,0
100% pbp	76,6	80,4	84,1	87,9	91,7	50,1	53,9	57,7	61,4	65,2
125% pbp	69,0	72,0	75,0	78,0	81,1	47,8	50,8	53,8	56,9	59,9
<i>Par bez djece, partner/ica radi</i>										
50% pbp	80,0	85,0	90,0	95,0	100,0	58,0	61,8	65,6	69,4	73,2
67% pbp	83,1	88,1	93,1	98,1	103,1	53,1	58,1	63,1	68,1	73,1
100% pbp	81,1	84,9	88,7	92,5	96,2	54,6	58,4	62,2	66,0	69,8
125% pbp	72,6	75,6	78,6	81,7	84,7	51,4	54,5	57,5	60,5	63,5
<i>Par s 2 djece, partner/ica ne radi</i>										
50% pbp	80,0	85,0	90,0	95,0	100,0	60,2	64,0	67,8	69,4	73,2
67% pbp	81,7	86,7	91,7	95,0	100,0	53,3	58,3	61,7	66,7	71,7
100% pbp	72,9	76,7	80,5	84,3	88,0	47,6	51,4	55,1	58,9	62,7
125% pbp	62,3	65,4	68,4	71,4	74,4	42,1	45,1	48,1	51,1	54,2
<i>Par s 2 djece, partner/ica radi</i>										
50% pbp	80,0	85,0	90,0	95,0	100,0	58,0	61,8	65,6	69,4	73,2
67% pbp	86,7	91,7	96,7	101,7	100,0	56,7	61,7	66,7	71,7	76,7
100% pbp	72,9	76,7	80,5	84,3	88,0	50,9	54,7	58,5	62,3	66,0
125% pbp	63,8	66,8	69,8	72,9	75,9	46,2	49,2	52,2	55,3	58,3

Napomene: B – bazno stanje prije reforme; R5, R10, R15, R20 – reforme. pbp – prosječna bruto plaća tekuće (2021.) godine, prema metodologiji OECD-a, 8.945 HRK. Izvor: izrada autora.

Drugo, povećanjem izdašnosti naknade za prva tri mjeseca nezaposlenosti PPS-ovi dosežu vrlo visoke razine, odnosno poticaji za rad postaju vrlo maleni. Uz najmanje izdašnu reformu – R5 – PPS u svim slučajevima ostaje ispod 90%, ali R10 i R15 u nekim slučajevima – naime za osnovice od 50% i 67% pbp-a – podiže PPS na 90% i iznad. Najizdašnija reforma – R20 – podiže PPS za osnovice od 50% i 67% pbp-a na čak 100% pa i nešto više, i to kod svih razmatranih tipova kućanstva.

Treće, premda reforme donose znatno povećanje PPS-a i za ostatak razdoblja primanja naknade, oni ipak ne dosižu razine kao u slučaju prva tri mjeseca primanja naknade. Rezultat je to činjenice da su i u baznom stanju prije reforme PPS-ovi za ostatak razdoblja znatno niži od onih za prva tri mjeseca. Ovdje treba primijetiti da su PPS-ovi za ostatak razdoblja primanja naknade čak i nakon reforme R20 niži od onih za prva tri mjeseca u baznom stanju prije reforme, i to za 10-ak pb. Dakle, dok u ostatku razdoblja još ima prostora za rast izdašnosti naknade bez da to podigne PPS-ove na razine što podrazumijevaju vrlo niske poticaje za zapošljavanje, povećanje naknada za prva tri mjeseca nezaposlenosti dovodi do smanjenja poticaja za rad na vrlo niske razine, naročito za one koji očekuju da će imati relativno nisku bruto plaću po zapošljavanju.

4.4.3. Međunarodna usporedba

Nakon što smo razmotrili poticaje za zapošljavanje korisnika naknade za nezaposlenost u Hrvatskoj, u ovom dijelu Hrvatsku uspoređujemo s 29 europskih zemalja: Austrijom, Belgijom, Češkom, Danskom, Estonijom, Finskom, Francuskom, Njemačkom, Grčkom, Mađarskom, Islandom, Irskom, Italijom, Latvijom, Litvom, Luksemburgom, Nizozemskom, Norveškom, Poljskom, Portugalom, Slovačkom, Slovenijom, Španjolskom, Švedskom, Ujedinjenim Kraljevstvom, Bugarskom, Ciprom, Maltom i Rumunjskom. U usporedbama ćemo se posebno osvrati na to koliki je PPS za Hrvatsku u odnosu na dva prosječna PPS-a: prosječni PPS za svih 29 zemalja i, napose, prosječni PPS za 10 zemalja najbližih Hrvatskoj prema bruto domaćem proizvodu (BDP) per capita.²³ Potonjih 10 zemalja su: Rumunjska, Poljska, Mađarska, Grčka, Latvija, Bugarska, Slovačka, Litva, Portugal i Češka.

Radi praktičnosti usporedbe, uzimamo u obzir samo jednu pretpostavljenu razinu prosječne bruto plaće korisnika naknade prije i nakon epizode nezaposlenosti, naime 67% pbp-a. Kako smo prije rekli, ta se razna čini reprezentativnom utoliko što je, prema podacima HZZ-a, bliska prosječnoj osnovici za naknadu kod korisnika naknade čija je epizoda nezaposlenosti počela ili završila u 2021.

Kako znamo, za Hrvatsku je relevantno radi li se o korisniku naknade tijekom prva tri mjeseca ili tijekom ostatka epizode nezaposlenosti. Međutim za korisnike naknade tijekom prva tri mjeseca epizode nije relevantno radi li se o prvom, drugom ili trećem mjesecu, kao što za korisnike naknade tijekom ostatka epizode nije relevantno radi li se o četvrtom, petom, šestom ili bilo kojem drugom mjesecu. No, za druge zemlje može biti relevantno o kojem se mjesecu nezaposlenosti točno radi. U usporedbama ćemo stoga pretpostaviti da korisnik naknade prelazi iz nezaposlenosti u zaposlenost nakon drugoga ili šestoga mjeseca epizode nezaposlenosti. Dok za Hrvatsku koristimo vlastite izračune, PPS-ove za druge zemlje preuzeli smo iz baze podataka OECD-a.²⁴ Radi usporedivosti, u svojim izračunima primijenili smo iste pretpostavke koje koristi OECD.²⁵

Usporedbe za šest hipotetskih kućanstava te za slučajeve kada korisnik naknade zapošljava nakon dva mjeseca (grafovi lijevo) i šest mjeseci (grafovi desno) primanja prikazane su na Slici 4.6. „Projek“ označava projek za svih 29 ostalih zemalja, a „Projek (usp.)“ projek za 10 zemalja najbližima Hrvatskoj po BDP-u per capita, na koje ćemo se referirati kao na „usporedive“. Za Hrvatsku su, uz PPS za bazno stanje prije reforme, prikazani i PPS-ovi nakon reformi R5, R10, R15 i R20.

Kada govorimo o PPS-u u slučaju kada se korisnik naknade zapošljava nakon dva mjeseca nezaposlenosti uz naknadu, hrvatski PPS u baznom stanju prije reforme (B) je kod svih tipova kućanstva iznad prosječnog PPS-a, bilo da se radi o projeku za sve zemlje ili o projeku za deset usporedivih zemalja. Razlika u odnosu na dva projekta varira u rasponu 3-13 u slučaju projekta za sve zemlje, odnosno u rasponu 4-10 pb u slučaju projekta za usporedive zemlje. Kako sve reforme povećavaju PPS, njima se Hrvatska približava zemljama s najmanjim poticajima korisnicima naknade za izlazak iz nezaposlenosti. Pritom već i reforme R5 i R10 značajno podižu Hrvatsku prema onima s najvećim PPS-om, dok ju R15 i R20 u većini slučajeva čine zemljom s najvećim ili drugim najvećim PPS-om.

Nasuprot tome, kada govorimo o PPS-u u slučaju kada se korisnik naknade zapošljava nakon šest mjeseci nezaposlenosti, hrvatski bazni PPS je za sva hipotetska kućanstva manji od oba projekta. Usto, ovdje su odstupanja Hrvatske od dvaju projekata veća (nego kod PPS-a u slučaju zapošljavanja nakon dva mjeseca nezaposlenosti): 6-14 pb od projekta za sve zemlje i 13-22 pb od projekta za 10 usporedivih zemalja. Nakon reforme R5, Hrvatska ostaje ispod obaju projekata, ali im se približava, a kod para s djecom gdje partner radi ova reforma praktički izjednačava hrvatski PPS s projekom za usporedive

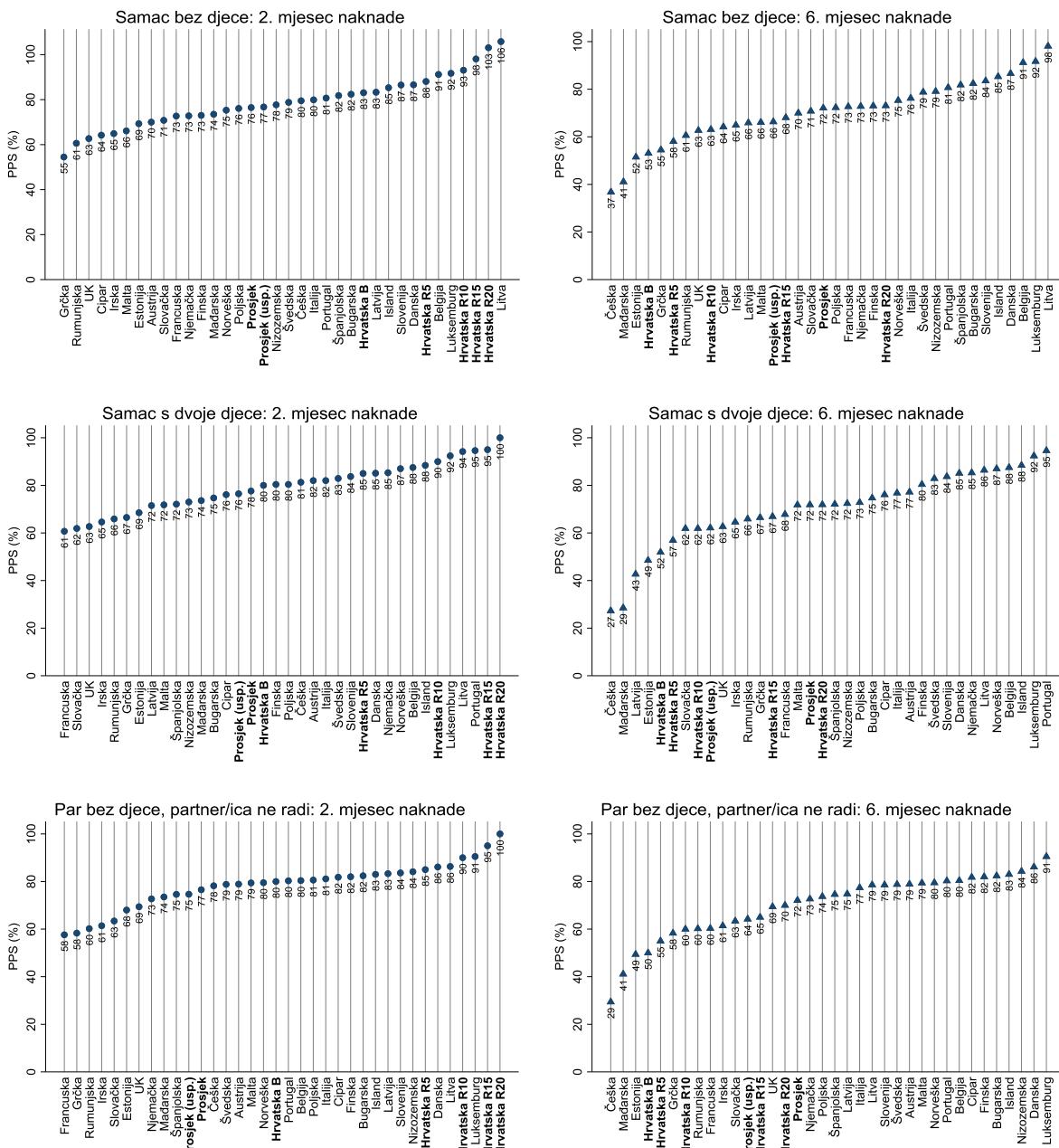
²³ Prema podacima Svjetske banke za 2020. (zadnja godina za koju su podaci dostupni).

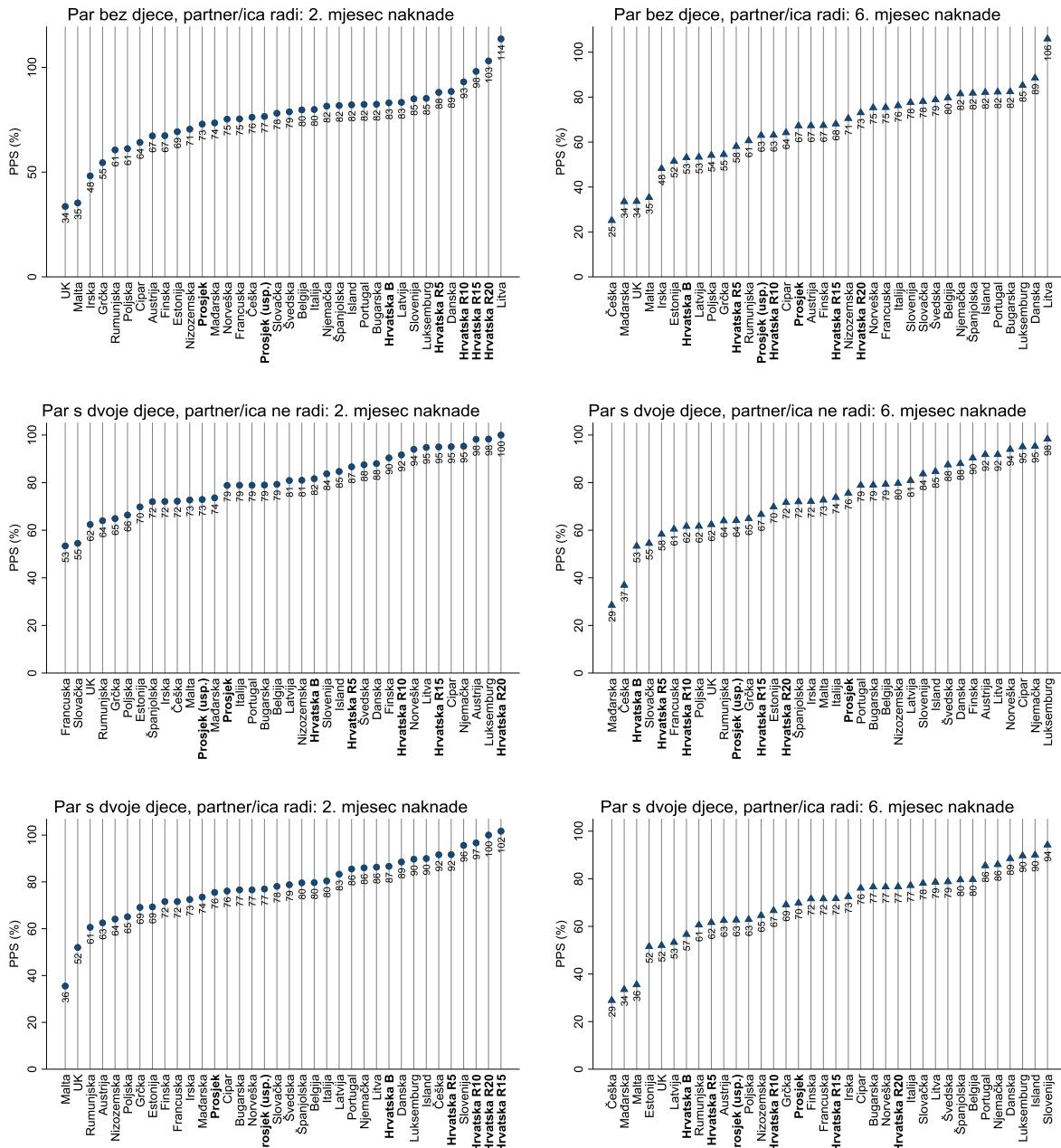
²⁴ Portal gdje su dostupni PPS-ovi: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PTRUB>. Portal funkcioniра tako da se specificira hipotetsko kućanstvo kojega je član korisnik naknade za čiju se tranziciju iz nezaposlenosti u zaposlenost računa PPS.

²⁵ OECD-ova metodologija opisana je ovdje: <https://www.oecd.org/els/soc/methodology.pdf>.

zemlje. Reforma R10 ima sličan učinak, s time da ona u slučajevima samca s djecom i para bez djece gdje partnerica radi izjednačava Hrvatsku s prosjekom za usporedive zemlje. Što se tiče reforme R15, ona u dva slučaja podiže hrvatski PPS iznad oba prosjeka, dok u preostala četiri slučaja postavlja hrvatski PPS između dvaju prosjeka, s time da je u dva od potonja četiri slučaja razlika u odnosu na prosjek za usporedive zemlje vrlo malena. Naposljetku, reforma R20 kod svih kućanstava podiže hrvatski PPS iznad prosječnoga za usporedive zemlje, a u tri slučaja i iznad prosjeka za sve zemlje. U jednom od preostala tri slučaja, reforma izjednačava Hrvatsku s prosjekom za sve zemlje. Naposljetku, treba primijetiti da reforma R20, premda podrazumijeva prilično izdašno povećanje naknade, ovdje ni u jednom slučaju ne povećava PPS do razina zabilježenih kod zemalja s najvišim PPS-om.

Slika 4.5. Usporedba PPS-a između Hrvatske i drugih europskih zemalja





Napomene: „Projek“ je projek za sve zemlje osim Hrvatske. „Projek (usp.)“ je projek za 10 zemalja najbližih Hrvatskoj prema BDP-u per capita.

Izvor: izrada autora.

Da sažmemo, ovdje prikazane međunarodne usporedbe pokazuju dvije stvari. Prvo, poticaji korisnicima naknade da se zaposle nakon dva mjeseca nezaposlenosti u Hrvatskoj su relativno niski, odnosno ispodprosječni, bez obzira na to odnosi li se projek na sve promatrane zemlje ili na 10 zemalja najbližih Hrvatskoj po BDP-u per capita. Prostora za povećanje naknade, ako se ne želi smanjiti poticaje za rad na razine zabilježene u zemljama gdje su najniži, je vrlo malo: konkretno, povećanjem većim od 5-10% osnovice za naknadu, PPS bi porastao do blizu 100%, a u nekim slučajevima i preko toga. Drugo, iz komparativne perspektive, primatelji naknade u Hrvatskoj imaju relativno visoke poticaje za zapošljavanje nakon šestog mjeseca nezaposlenosti, što je iznad ispod projekta, kako za sve promatrane zemlje, tako i za 10 usporedivih zemalja. Tu ima prostora za povećanje naknade: čak i povećanje za

20% osnovice, premda u nekim slučajevima snižava poticaje za rad ispod prosjeka, ne postavlja Hrvatsku među zemlje s najmanjim poticajima za rad.

4.5. Zaključak

Za razmatrane tipove hipotetskog kućanstva i razine bruto plaće korisnika naknade nakon zapošljavanja, PPS za tranziciju iz nezaposlenosti u zaposlenost nalazi se u rasponu 63,8% – 86,7% u slučaju zapošljavanja tijekom prva tri mjeseca primanja naknade, odnosno u rasponu 46,2% – 60,6% u slučaju zapošljavanja tijekom ostatka razdoblja primanja naknade. U oba slučaja, najveći dio PPS-a proizlazi iz gubitka naknade, a drugi najveći iz nužnosti plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje. Ta dva doprinosa čine gotovo cijeli PPS; samo relativno malen dio PPS-a proizlazi iz povećanja poreza na dohodak i gubitka ili smanjenje doplatka za djecu.

Razmatrane reforme koje bi povećale izdašnost naknade dovele bi do povećanja PPS-a. Time bi PPS-ovi u slučaju zapošljavanja tijekom prva tri mjeseca primanja naknade došli blizu 100% za korisnike naknade koji bi nakon zapošljavanja radili za bruto plaću nižu od prosječne (50% ili 67% pbp-a). Nasuprot tome, u slučaju zapošljavanja tijekom ostatka razdoblja primanja naknade, premda bi izdašnija naknada povećala PPS-ove, oni bi i nakon najizdašnije razmatrane reforme (R20) bili manji od onih u baznom stanju za slučaj zapošljavanja tijekom prva tri mjeseca primanja naknade.

Usporedbe s drugim europskim zemljama pokazuju da su PPS-ovi u Hrvatskoj iznadprosječni za slučaj zapošljavanja nakon dva mjeseca nezaposlenosti; čak i prilično malo povećanje naknade pozicioniralo bi Hrvatsku među zemlje s najvišim PPS-om. Usporedbe također pokazuju da su PPS-ovi za slučaj zapošljavanja nakon šest mjeseci nezaposlenosti u Hrvatskoj ispodprosječni; čak ni najizdašnija razmatrana reforma ne povećava PPS-ove na razine zabilježene u zemljama s najvišim PPS-ovima. Dakle, dok bi povećanje naknade za prva tri mjeseca nezaposlenosti smanjilo poticaje za rad na nedvojbeno prenisku razinu, za povećanje naknade za ostatak razdoblja nezaposlenosti još ima prostora.

Treba, međutim, istaći da poticaji za rad, mjereni PPS-om ili nekako drugačije, ne bi trebali biti jedini – a možda ni glavni – vodič pri razmatranju koji je iznos naknade za nezaposlene optimalan. U suprotnom, odgovor bi bio trivijalan: optimalna naknada bila bi jednaka nuli, jer bi u tom slučaju finansijski poticaj nezaposlenima da pronađu novi posao bio najveći. Naknada, međutim, ima funkciju djelomičnog nadomeštanja dohotka od rada, kako bi se djelomično zaštitio životni standard nezaposlene osobe. Pritom je važno i pitanje trajanja prava na naknadu – broja mjeseci nezaposlenosti tijekom kojih nezaposlena osoba ima pravo na naknadu – jer trajanje prava, kroz utjecaj na duljinu potrage za novim poslom, može utjecati na kvalitetu zaposlenja: dulja potraga može rezultirati u boljem sparivanju tražitelja zaposlenja s poslodavcima. Također je potrebno uzeti u obzir stanje na tržištu rada, napose u pogledu razine i strukture potražnje za radom, budući da o tome uvelike ovisi koliko je nezaposlenoj osobi određenih karakteristika potrebno vremena da pronađe posao. U vezi s time se otvara i pitanje optimalnosti naknade s obzirom na opće stanje gospodarstva, odnosno fazu poslovnog ciklusa. Otvara se također pitanje treba li iznos naknade ovisiti i o karakteristikama nezaposlenih kao što su, primjerice, zanimanje, razina obrazovanja, mjesto stanovanja i slično, budući da te karakteristike, s obzirom na razinu u strukturu potražnje za radom, utječu na mogućnosti pronalaska zaposlenja u određenom roku. Ova pitanja relevantna su ne samo za pitanje optimalnosti iznosa naknade, nego i ostvarivanja prava na naknadu, kao i na trajanje prava. Naposljetku, valja imati na umu i to da optimalnost dizajna naknade ovisi i o dizajnu ostalih transfera, poreza na dohodak i doprinosa, pa bi pri razmatranju reformi naknade za nezaposlene trebalo uzeti u obzir i eventualne očekivane reforme tih instrumenata.

5. KOMPONENTA 5.

Preporuke za zakonodavne izmjene u sustavu novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti

5.1. Uvod

Analizi adekvatnosti novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti prikazana u prethodnim poglavljima pokazala je kako je sustav novčanih naknada u Republici Hrvatskoj u većini elemenata uređen na odgovarajućoj razini. U usporedbi s drugim zemljama, Hrvatska u prvim mjesecima korištenja naknade ima neto stopu zamjene među višima (Komponenta 2), čime se ocjenjuje da je visina naknade za nezaposlenost tijekom prva tri mjeseca na adekvatnoj razini. Takve nalaze potvrđuje i analiza poticaja za rad (Komponenta 4), koja pokazuje da bi se eventualnim povećanjem naknade za nezaposlenost tijekom prva tri mjeseca vjerojatno smanjilo zapošljavanje nezaposlenih osoba, što bi imalo negativni učinak na ukupnu nezaposlenost. Stoga predlažemo zadržavanje novčane naknade za nezaposlenost tijekom prvih 90 dana na postojećoj razini, te njezino povećanje u razdoblju između 91. i 270. dana nezaposlenosti. Predlažemo zadržavanje postojećih mehanizama prilagođavanja ostalim pokazateljima na tržištu rada. Naime, postojeći mehanizmi omogućavaju da kretanje novčane naknade prati kretanje plaća na hrvatskom tržištu rada, čime se osigurava stabilnost sustava.

Nadalje, međunarodne usporedbe pokazuju da je Hrvatska zemlja s najstrožim kriterijima za ostvarivanje prava na novčanu naknadu (Komponenta 2), što za posljedicu ima relativno mali udio korisnika novčane naknade u ukupnom broju nezaposlenih osoba. Analizom postojećeg Zakona o tržištu rada (NN 118/2018 i NN 32/2020) može se primijetiti da se velik dio tih kriterija odnosi na evidenciju nezaposlenih osoba, odnosno na karakteristike nezaposlenih osoba, koje su proizašle iz prilagođavanja kriterija specifičnim uvjetima hrvatskog tržišta rada²⁶. Štoviše, iako komparativna analiza pokazuje da je hrvatski sustav tek nešto stroži od slovenskog, recentne preporuke za slovenski sustav idu u smjeru veće strogosti tog sustava (Laporšek, Vodopivec i Vodopivec, 2022). Stoga su u nastavku predložene određene izmjene postojećih kriterija s ciljem labavljenja kriterija za ostvarivanje prava na novčanu naknadu, ali bez drastičnih izmjena koje bi prijetile narušavanju poticaja za rad i zapošljavanje.

²⁶ Na primjer, zahtjev da se osoba prestane voditi u evidenciji nezaposlenih osoba ako „osoba obavlja posao bez potvrde, ugovora odnosno rješenja na temelju kojeg radi“ (čl. 17) u izravnoj je vezi s nastojanjima suzbijanja rada na crno.

5.2. Preporuke za zakonodavne promjene

5.2.1. Popis preporuka

Temeljem zaključaka iz *Izvješća*, te u potrazi za ravnotežom između adekvatnosti za korisnike novčana naknade i motivacije za traženje posla, pripremili smo sedam preporuka za zakonodavne promjene.

- Preporuka 1: Povećati iznos novčane naknade za razdoblje od 91. do 270. dana nezaposlenosti
- Preporuka 2: Olabaviti uvjete prethodnog radnog iskustva za ostvarivanje prava na naknadu za osobe do 30 godina starosti
- Preporuka 3: Omogućiti kombinaciju prihoda od rada i novčane naknade u slučaju prihvaćanja rada na nepuno radno vrijeme i plaće do određenog iznosa
- Preporuka 4: Omogućiti nastanak korištenja novčane naknade nakon kratkotrajnog zapošljavanja prilikom slijedećeg stjecanja statusa nezaposlene osobe nezaposlene osobe u slučaju sporazumnog raskida zadnjeg radnog odnosa
- Preporuka 5: Omogućiti povoljnije određivanje osnovice za stjecanje novčane u slučajevima nezaposlenosti nakon kratkotrajnog radnog odnosa
- Preporuka 6: Omogućiti stjecanje statusa nezaposlene osobe te ostvarivanje prava na novčanu naknadu i osobama čiji obrt, trgovačko društvo ili druga pravna osoba nisu bili aktivni duže vrijeme
- Preporuka 7: Povećati ugovorenu stopu posebnog doprinosa za zapošljavanje člana posade broda u međunarodnoj plovidbi

Za svaku od navedenih preporuka u nastavku opisujemo problem koji smo uočili, a zatim iznosimo detalje preporuke za zakonodavno promjenu koja je usmjerena na rješavanje ili ublažavanje problema. Procjena fiskalnih učinaka preporuka u prve tri godine primjene, pod pretpostavkom da se implementiraju od 1. siječnja 2023., opisana je i prikazana kasnije u Poglavlju 3 ovog dokumenta.

5.2.2. Preporuka 1: Povećati iznos novčane naknade za razdoblje od 91. do 270. dana nezaposlenosti

Uočeni problem

U usporedbi s drugim zemljama EU, Hrvatska ima nisku adekvatnost novčane naknade nakon tri mjeseca nezaposlenosti. Uočljiv je značajan pad iznosa naknade nakon tri mjeseca, sa 60% osnovice na 35% osnovice. Također, iznos prosječne i maksimalne moguće isplaćene naknade nakon 90 dana u Hrvatskoj stagnira u zadnjem desetljeću, čime se ne prate povoljna kretanja na tržištu rada, za razliku od naknade za prvih 90 dana. Istodobno, komparativna analiza je pokazala da druge zemlje u prosjeku imaju manje izražene skokove u iznosima novčane naknade, što omogućava korisnicima naknade dovoljno vremena za traženje odgovarajućeg posla i olakšava prilagodbu potrošnje i kućnog budžeta. Naime, uloga sustava novčanih naknada mora biti djelomično socijalnog karaktera, ali isto tako i osigurati odgovarajuće uparivanje ponude i potražnje na tržištu rada. Naime, sam postupak zapošljavanja u brojnim slučajevima, čak i kod iznimno motiviranih tražitelja posla, može trajati čak duže od tri mjeseca.²⁷ Iako pad iznosa naknade može djelovati motivirajuće na traženje posla od strane korisnika, procjena je da povećanje naknade ne bi značajnije utjecalo na motivaciju, budući da je analiza

²⁷ Na primjer, kod pojedinih poslodavaca postoji propisano vrijeme koliko natječaj za posao mora biti otvoren. U slučaju velikog broja kandidata koji se javljaju na posao, seleksijski postupak može biti dug. U slučaju određenih poslova koji zahtijevaju provjere posebnih vještina kandidata, seleksijski postupak može biti složen, te zahtijevati duže vrijeme provedbe.

poticaja za rad (Komponenta 4) kroz simulacije pokazala da se u slučaju umjerenog povećanja naknade iznad 35% osnovice korisnicima i dalje isplati zaposliti.

Preporuka

Iznos novčane naknade za razdoblje od 91. do 270. dana korištenja predlažemo povećati sa sadašnjih 30% osnovice na 45% osnovice, pri čemu najviši iznos novčane naknade u tom razdoblju ne može biti viši od 50% iznosa prosječne neto plaće isplaćene po zaposlenome u pravnim osobama Republike Hrvatske u prethodnoj godini prema posljednjem službeno objavljenom podatku.

Predloženom promjenom osjetno bi se povećala primanja korisnika novčane naknade u razdoblju između 91. do 270. dana korištenja. Simulacije iz Komponente 4 u Izvješću pokazuju (reforma R15) da bi se u tom slučaju mogao zadržati dovoljan poticaj za rad u gotovo svim razmatranim slučajevima u pogledu visine plaće prije i nakon nezaposlenosti korisnika te sastava njegova kućanstva.

Uvođenje dodatne razine u iznosu novčane naknade u skladu je s postepenim smanjivanjem novčane naknade, koje za cilj ima dodatno motiviranje korisnika za traženje posla tijekom razdoblja od narednih 6 mjeseci prije daljnog smanjenja iznosa naknade. Naime, analiza je pokazala nagli pad korisnika novčane naknade upravo 91. dan (Komponenta 3), kada naknada prestaje biti relativno izdašna. Istodobno, zadržavanjem 'povećanog' iznosa osnovice tijekom narednih 6 mjeseci sprječava se predugo zadržavanje nezaposlenih osoba u statusu nezaposlenosti. Brojna istraživanja pokazuju da dugotrajna nezaposlenost vodi gubitku veza nezaposlenih osoba s tržištem rada, te smanjenim raspolaganjem znanjima i vještinama potrebnim potencijalnim poslodavcima (Machin i Manning, 1999). Istodobno, dugotrajna nezaposlenost često poslodavcima služi kao negativan signal (van Belle i sur., 2018; Baert i Verhaest, 2019), te je sustavom naknada potrebno nezaposlenim osobama signalizirati upravo suprotno – dugotrajniji ostanak u nezaposlenosti može voditi trajnijoj nemogućnosti pronalaska posla. Stoga predlažemo postepeno smanjivanje novčane naknade kako bi se istovremeno osnažila socijalna komponenta sustava novčanih naknada ali i spriječilo da sustav novčanih naknada doprinosi smanjenju poticaja za zapošljavanje.

5.2.3. Preporuka 2: Olabaviti uvjete prethodnog radnog iskustva za ostvarivanje prava na naknadu za osobe do 30 godina starosti

Uočeni problem

Mlade osobe imaju manje mogućnosti stjecanja potrebnih uvjeta za ostvarivanje prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Naime, osobe koje prvi puta traže posao često su u nepovoljnijem položaju na tržištu rada, jer nemaju prethodno iskustvo koje poslodavci često traže. Također, mladi su češće izloženi kratkotrajnim ugovorima o radu; nezaposlenost mladih je bila goruće pitanje u prošlim krizama, a veliki dio mladih u RH spada u takozvanu NEET skupinu (nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju; vidjeti primjerice analizu za Hrvatsku u Tomić i suradnici (2018.)) Drugačiji uvjeti s kojima se mlade osobe susreću na tržištu rada prepoznati su u sustavima novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti drugih zemalja. Na primjer, u Sloveniji za mlade od 30 godina uvjet prethodnog rada tijekom posljednja 24 mjeseca je 6 mjeseci. Ocjenjujemo da labaviji uvjeti ostvarivanja prava za mlade ne bi značajno negativno utjecali na povećanje nezaposlenosti, dok bi mogli utjecati na smanjivanje NEET populacije i povećanje kompetencija mladih kroz aktivne mjere zapošljavanja, što bi naposljetku olakšalo mladima pronalazak odgovarajućeg dugotrajnijeg zaposlenja putem poboljšanog usklađivanja ponude i potražnje na tom segmentu tržišta rada.

Preporuka

Predlažemo da se za mlađe od 30 godina smanji uvjet prethodnog boravka na radu čl. 54. Zakona o tržištu rada (NN 118/18, 32/20, 18/22) s devet mjeseci na šest mjeseci.

5.2.4. Preporuka 3: Omogućiti kombinaciju prihoda od rada i novčane naknade u slučaju prihvaćanja rada na nepuno radno vrijeme i plaće do određenog iznosa

Uočeni problem

U slučaju prihvaćanja rada na nepuno radno vrijeme, na primjer dva sata dnevno, osoba se sukladno čl. 10. Zakona o tržištu rada (NN 118/18, 32/20, 18/22; u daljem tekstu Zakon o tržištu rada) smatra osobom u radnom odnosu, te se briše iz evidencije nezaposlenih, gubi pravo na novčanu naknadu, ali i druga prava nezaposlenih osoba. Istovremeno, zakon omogućava da osoba ne gubi status nezaposlene osobe ako ostvari mjesecni primitak od pružanja usluga prema posebnim propisima ili drugih dohodak, a koji nije veći od prosječne isplaćene novčane naknade u prethodnoj kalendarskoj godini. Iz navedenog proizlazi da su oni su se zaposlili na nepuno radno vrijeme u neravnopravnom položaju u odnosu na one koji nisu formalno zaposleni, već su isti dohodak ostvarili putem, na primjer, ugovora o djelu. Time se praktički destimulira zapošljavanje na nepuno radno vrijeme, što može biti problematično iz najmanje dvije perspektive. Prvo, iz perspektive cijele ekonomije, Hrvatska se suočava s nestašicama radnika, posebice u vrijeme turističke sezone. Drugo, iz perspektive pojedinca, rad na nepuno radno vrijeme može s vremenom dovesti do zapošljavanja na puno radno vrijeme²⁸. Stoga je u interesu i društva i pojedinca da se aktiviraju svi dostupni ljudski resursi, uključujući kroz zapošljavanje na nepuno radno vrijeme. Gubitak prava zbog zapošljavanja ne odnosi se samo na gubitak novčane naknade nego i drugih prava, primjerice onih koje dodjeljuje lokalna zajednica poput subvencioniranja javnog prijevoza u Zagrebu.

Preporuka

Predlaže se omogućavanje korištenje novčana naknade u najnižem propisanom iznosu u preostalom razdoblju korištenja naknade u slučaju zaposlenja do polovice punog radnog vremena i za bruto plaću (u ekvivalentu punog radnog vremena) nižu od prosječne bruto plaće isplaćene po zaposlenome u pravnim osobama Republike Hrvatske u prethodnoj godini prema posljednjem službeno objavljenom podatku.

Ovo pravo ne bi mogli koristiti korisnici trajne novčane naknade. U pogledu kriterija visine plaće, naglašavamo da se granica, postavljena u visini prosječne plaće, odnosi na ekvivalent punog radnog vremena. Na primjer, ako se osoba zaposli na polovicu radnog vremena, njezina plaća ne bi smjela biti veća od polovice prosječne plaće iz prethodne godine. Dokument koji potvrđuje radno vrijeme i visinu plaće može biti ugovor s novim poslodavcem.

Ova preporuka sliči odredbama za umirovljenike čija se mirovina ne obustavlja ako se zaposle do polovice punog radnog vremena. No, za razliku od umirovljenika, ovdje se predlaže da se visina novčana naknade ipak smanji na najniži iznos te da se visina plaće koja osobu kvalificira za ovu mogućnost ograniči na iznos prosječne plaće. Osim kontrole troškova, svrha je ovih ograničenja smanjiti motivaciju za eventualno lažno prijavljivanje rada na nepuno radno vrijeme. Ipak, ako se procijeni da taj rizik nije velik, oba ova ograničenja mogu se maknuti te u skladu s time ponovo procijeniti fiskalni učinci mjere.

Vrijedi zapaziti da se ovo pravo dijelom preklapa s pravom na isplatu naknade u jednokratnom iznosu u slučaju samozapošljavanja, što je onda pravo koje bi u tom slučaju za korisnika bilo povoljnije od predloženog. No, u slučaju zapošljavanja u postojećem trgovackom društvu u kojem korisnik ima manje od 25% udjela, pravo na jednokratnu isplatu je vezano uz dotično trgovacko društvo, tako da je predložena mogućnost rada uz nepuno radno vrijeme i primanja naknade zasigurno prihvatljivija korisnicima. Ona bi ujedno mogla motivirati zapošljavanje do pola radnog vremena za osobe kojima to odgovara i s vremenom dovesti do zapošljavanja s punim radnim vremenom.

²⁸ Eksperimentalni podaci Eurostata procjenjuju za slučaj Hrvatske prelazak iz ugovora na nepuno radno vrijeme u puno radno vrijeme u 5% slučajeva u 2020. godini za osobe stare 25-64 godina. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI_LONG_E08__custom_3261044/default/table?lang=en

5.2.5. Preporuka 4: Omogućiti nastanak korištenja novčane naknade nakon kratkotrajnog zapošljavanja prilikom slijedećeg stjecanja statusa nezaposlene osobe u slučaju sporazumnog raskida zadnjeg radnog odnosa

Uočeni problem

U slučaju prihvaćanja kratkotrajnog rada za vrijeme primanja novčane naknade, pravo na naknadu prestaje, a ako se osoba ponovo zaposli, njoj se prema sadašnjem zakonskom rješenju (čl. 59 Zakona o tržištu rada) nastavlja plaćanje novčane naknade za onoliko vremena koliko joj je preostalo za primanje i u utvrđenoj visini, osim u slučaju sporazumnog prekida radnog odnosa i drugih razloga iz članaka 48. i 50. Zakona. Ukratko, prihvaćanje kratkotrajnog rada koji završava sporazumnim raskidom radnog odnosa gubi se pravo na novčanu naknadu. Takvo zakonsko rješenje destimulira prihvaćanje posla za koji nezaposleni korisnik novčane naknade nije siguran koliko mu odgovara. Isto tako, destimulira prihvaćanje ugovora na kraći rok, iako takvi ugovori znaju voditi prema ugovoru na neodređeno vrijeme. Mogućnost „testiranja“ koliko novi posao odgovara prethodno nezaposlenoj osobi čini se kao dobar korak u smjeru boljeg spajanja zahtjeva radnika i poslodavca.

Preporuka

Kratkotrajan rad, do tri mjeseca, ne bi ukidao prethodno pravo na novčanu naknadu, te bi u slučaju prekida takvog radnog odnosa bez obzira na razlog (dakle, čak i u slučajevima kada do ponovne nezaposlenosti dođe sporazumnim prekidom radnog odnosa) osoba zadržala pravo primati novčanu naknadu ugovorenu prije kratkotrajnog zaposlenja za onoliko vremena koliko joj je preostalo za primanje i u utvrđenoj visini. Pravo na nastavak korištenja novčane naknade odnosio bi se i na kratkotrajno obavljanje samostalne djelatnosti u slučaju opravdanih razloga za prestanak obavljanja te djelatnosti (čl. 50.).

5.2.6. Preporuka 5: Omogućiti povoljnije određivanje osnovice za stjecanje novčane u slučajevima nezaposlenosti nakon kratkotrajanog radnog odnosa

Uočeni problem

Članak 51. Zakona o tržištu rada određuje osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade za osobu kojoj je prestao radni odnos. Prema stavku 1., osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade za osobu kojoj je prestao radni odnos čini prosjek bruto plaće ostvaren u tromjesečju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa, odnosno službe. No, postoje slučajevi kada se osnovica nije mogla utvrditi na taj način, odnosno na sličan odgovarajući način za upućene radnike i osobe koje su obavljale samostalnu djelatnost iz stavka 2. i 3., a uvažavajući i stavke 4.-6. istog članka. Tada je osnovica određena temeljem stavka 7. članka 51. koji kaže da se u tom slučaju osnovica utvrđuje u visini minimalne plaće, ovisno o postotku vremena provedenom na radu. Međutim, u određenom broju slučajeva takvo rješenje iz članka 51. dovodi do primjene najniže osnovice i u slučajevima kada je ugovorena plaća bila veća, pa se takva osnovica čini neopravdano niskom, odnosno nepovoljnim rješenjem za radnika.

Na primjer, u stavku 5. se kaže da ako je nezaposlena osoba u tromjesečju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa ili službe odnosno prestanku obavljanja samostalne djelatnosti ostvarivala naknadu plaće odnosno druge novčane potpore ostvarene po posebnim propisima, osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade čini prosjek bruto plaće ostvaren u tromjesečju koje je prethodilo ostvarivanju naknade plaće odnosno druge novčane potpore ostvarene po posebnim propisima. Ponekad u slučaju kraćeg trajanja zadnjeg radnog odnosa ne postoje tri cijela uzastopna kalendarska mjeseca u kojima je isplaćena plaća bez naknada (npr., bolovanja), i u tom se slučaju osnovica određuje u iznosu minimalne plaće. No, moguće je da je stvarni prosjek isplata radniku koji uključuje plaću i naknade (bolovanje), bio znatno veći od minimalne plaće i zato je za očekivati veću osnovicu za naknadu. Inače, intencija postojećeg

zakonskog rješenja je dobra. Njena je svrha da se radniku ne umanjuje iznos prosječne plaće, odnosno osnovice zbog isplata naknada (bolovanja), a te su naknade u pravilu niže od same plaće.

Prema podacima HZZ-a u 2020. i 2021., doneseno je 500 rješenja o novčanoj naknadi gdje je osnovica utvrđena u visini minimalne plaće u skladu sa stavkom 7. članka 51. To nije posebno velik broj, što znači da ovo nije sustavan problem. Međutim, i modifikacija postojećeg rješenja mogla bi ispraviti pojedinačne nelogičnosti i povećati pravednost.

Preporuka

U slučajevima kada nije moguće pronaći jedno cjelovito tromjesečje u kojem je isplaćena bruto plaća bez naknada, umjesto utvrđivanja osnovice u visini minimalne plaće, osnovica će se utvrditi prema čl. 51., stavcima 1.-3., ali bez primjene stavka 4., odnosno tako da u osnovicu uđu i naknade plaće odnosno druge novčane potpore ostvarene po posebnim propisima ako je to povoljnije za korisnika. Ova bi se osnovica primijenila i u slučaju da je ona veća od osnovice koja bi bila utvrđena prema stavku 5. čl. 51., tj., kada se ona računa temeljem tromjesečnog razdoblju koje je prethodilo ostvarivanju naknade plaće. Na taj se način gleda za korisnika povoljniji načina izračuna osnovice, sa ili bez naknada uključenih u izračun osnovice.

Druga preporuka odnosi se na situaciju u kojoj se prema postojećim odredbama i nakon eventualne primjene prethodne preporuke nije mogla utvrditi osnovica. Predlaže se da se osnovica izračuna korištenjem postojećih odredbi ali za dvomjesečno razdoblje, umjesto tromjesečnog razdoblja. Kao što je spomenuto, ne treba očekivati velik broj takvih slučajeva, što znači da bi i moguće zloporabe eventualnim lažno visokim prijavama plaća u mjesec ili dva prije prekida radnog odnosa imale zanemariv učinak. S druge strane, smatramo da bi ova rješenja dovela do opravданo povoljnijeg izračuna osnovica za utvrđivanje novčane naknade u navedenim slučajevima. Alternativno, ako je razlog nemogućnosti pronalaska kontinuiranog tromjesečnog razdoblja prekid između dva radna odnosa koji je trajao vrlo kratko (npr. odjava u petak, nova prijava u ponedjeljak, ili slično u slučaju državnih praznika), taj se prekid tada može zanemariti i smatrati da postoji kontinuitet rada, te primjeniti izračun osnovice na bazi tromjesečnog razdoblja koje zanemaruje takav prekid.

5.2.7. Preporuka 6: Omogućiti stjecanje statusa nezaposlene osobe te ostvarivanje prava na novčanu naknadu i osobama čiji obrt, trgovačko društvo ili druga pravna osoba nisu bili aktivni duže vrijeme

Uočeni problem

Zakon o tržištu rada (NN 118/18, 32/20, 18/22) u članku 10. određuje tko se u smislu zakona može smatrati nezaposlenom osobom, a time u slučaju ispunjavanja uvjeta ostvarivati pravo na novčanu naknadu. Članak 10., stavak 1, točka 2. određuje da takva osoba ne smije imati registrirano trgovačko društvo ili drugu pravnu osobu odnosno da ne smije imati više od 25 % udjela u trgovačkom društvu ili drugoj pravnoj osobi, dok točka 5. određuje da ne smije imati registriran obrt, slobodno zanimanje ili djelatnost poljoprivrede i šumarstva. To znači da je sama činjenica da netko ima registriran obrt, trgovačko društvo ili drugu pravnu osobu dovoljna da onemogući prijavu u evidenciju nezaposlenih osoba. Iskustvo pokazuje da u hrvatskim okolnostima postoje slučajevi gdje su osobe u prošlosti registrirale obrt ili trgovačko društvo koje nikada nije bilo aktivno, ili već duže vrijeme nije aktivno. Ono ne ostvaruje prihode ni rashode, ponekad osobe i zaborave da imaju registriran obrt i trgovačko društvo, zaposle se negdje drugdje, uredno plaćaju mirovinsko i zdravstveno osiguranje i temeljem toga bi u redovnom okolostima u slučaju gubitka posla mogle steći pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Međutim, zbog posjedovanja registriranog obrta ili trgovačkog društva ne mogu se prijaviti u evidenciju nezaposlenih osoba niti ostvariti pravo na novčanu naknadu. Procjenjujemo da je ovo prestroga odredba i da u slučaju ostvarivanja drugih uvjeta za prijavu i ostvarivanje prava na

novčanu naknadu, takvim osobama treba omogućiti korištenje novčane naknade. Također, ova odredba, premda implicitnom strogo penalizira poduzetničku inicijativu.

Preporuka

Predlažemo da se uvjeti za prijavu u evidenciju nezaposlenih osoba preformuliraju tako da samo posjedovanje registriranog obra ili trgovackog društva ne bude isključujući faktor kod prijave u evidenciju nezaposlenih osoba, već da to bude samo u slučaju da je taj registrirani poslovni subjekt bio aktiv u razdoblju koje prethodi prestanku radnog odnosa. To podrazumijeva izmjenu stavka 1, točke 2. i 4. u članku 10.). Ako je to u duhu ove odredbe, predlažemo ujedno preuređiti i točke 3. i 4. članka 10. stavka 1. tako da samo aktivno bavljenje upravljanjem trgovackim društvom i konzumiranje članstva u zadruzi predstavlja razlog za odbijanje upisa u evidenciju nezaposlenih osoba.

Pravo na novčanu naknadu moglo bi se i dalje podnijeti u roku od 30 dana od prestanka radnog odnosa (članak 47). Ali neaktivnost pravne osobe dokazivala bi se se prilikom prijave u evidenciju nezaposlenih osoba izjavom korisnika (čl. 10. st.2) i provjeravala bi se utvrđivanjem nepostojanja prometa na računu predmetnog poslovnog subjekta tijekom dvije godine koje prethode prijavi i za koje postoje podaci u javnim evidencijama. FINA vodi jedinstveni registar računa i HZZ može ostvariti uvid u te podatke. Naime, po našem razumijevanju, HZZ ima odgovarajuće zakonske ovlasti za uvid u registar ako mu je to potrebno u postupku izdavanja rješenja o novčanoj naknadi te ne mora čekati da potencijalni korisnik naknade dokaže neaktivnost svog poslovnog subjekta, već to može samostalno provjeriti, a od korisnika samo zahtijevati izjavu o neaktivnosti uz pripadajuće informacije o računu.

Kako je pokazala komparativna analiza prava na novčanu naknadu, Hrvatska ima jedan od najrestriktivnijih sustava u EU-u i provedba ove preporuke smanjila bi tu restriktivnost. Vjerujemo da smanjenje restriktivnosti ne bi imalo štetne posljedice, u smislu neopravdanog iskorištavanja sustava ili nepovoljnog utjecaja na poticaje za zapošljavanje, a ojačalo bi vezu između sustava osiguranja i prava na novčanu naknadu. Time bi se ujedno pojačali poticaji za prijavu zapošljavanja i plaćanje doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje.

5.2.8. Preporuka 7: Povećati ugovorenu stopu posebnog doprinosa za zapošljavanje člana posade broda u međunarodnoj plovidbi

Uočeni problem

Uočeno je značajno povećanje broja ugovora o osiguranju članova posade broda u međunarodnoj plovidbi temeljem kojih se ostvaruje pravo na novčanu naknadu tijekom nezaposlenosti. Tako je 2015. bilo tek nešto više od 100 takvih ugovora, dok ih je 2021. bilo 1735. Status osiguranika i pravo na novčanu naknadu se u ovom slučaju ne stječe uplatom mirovinskog doprinosa kao u standardnim slučajevima, već uplatom posebnog doprinosa za zapošljavanje temeljem ugovora, a koji iznosi 1,7 posto osnovice koje svake godine propisuje Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture. Stopa doprinosa od 1,7 posto određena je u istoj veličini kakva je bila opća stopa doprinosa za zapošljavanje (osnovica je bila bruto plaća) ukinutog 2018. godine. Iako je za opću populaciju zaposlenih u Hrvatskoj tako određen doprinos osiguravao dovoljno sredstva za redovne aktivnosti HZZ-a i za isplatu novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, za vrlo specifičnu populaciju članova posade broda u međunarodnoj plovidbi takav doprinos nije dostatan za pokrivanje rizika gubitka posla i isplate kompenzacije u obliku novčane naknade. Naše procjene pokazuju da je u razdoblju od 2015. do 2021. iznos isplata za novčane naknade temeljem sklopljenih ugovora bio 6,6 puta veći od prikupljenih doprinosa. Iako sustav novčanih naknada treba promatrati kao sustav solidarnosti u kojem zaposleni s manjim rizikom gubitka posla financiraju one s većim gubitkom posla, ipak se nesrazmjer u slučaju pomoraca čini prevelikim. Pomorci vrlo često imaju kratkotrajne ugovore o radu i stoga očekivano velik rizik prestanka radnog odnosa. Dodatno, u ovako dizajniranom osiguranju, kada ono nije obavezno za cijelu populaciju, imamo i

problem takozvane „negativne selekcije“ (engl. *adverse selection*) gdje ugovor uglavnom potpisuju upravo oni pomorci koji imaju najveći rizik gubitka posla. Nadalje, osim doprinosa od 1,7% po ugovoru, pomorci u ovom slučaju ne plaćaju mirovinski doprinos u Hrvatskoj koji plaćaju ostali korisnici prava na novčanu naknadu. Ravnoteža između načela solidarnosti (oni s manjim rizikom pomažu onima s većim rizikom) i načela uzajamnosti (prava iz osiguranja proporcionalna su uplati doprinosa/premija osiguranja) kod članova posade broda u međunarodnoj plovidbi je narušena na štetu načela uzajamnosti.

Budući da je osiguranje pomoraca u međunarodnim plovidbama regulirano različitim pravnim aktima koji su izvan kontrole ili mogućnosti promjena od strane HZZ-a, smatramo da je ovaj uočeni problem moguće riješiti promjenom ugovorene stope doprinosa kako bi ona bolje odražavala rizik nezaposlenost kod ove kategorije zaposlenih.

Preporuka

Predlažemo da se ugovorena stopa doprinosa temeljem koje se osiguravaju članova posade broda u međunarodnoj plovidbi sa sadašnjih 1,7% na 3,4%. Procjena je da bi udvostručenje dosadašnje stope doprinosa trebala stabilizirati rashode na nižoj razini i time značajno popraviti fiskalne učinke ugovorenog osiguranja. Pritom je potrebno pratiti učinke primjene ove mjere. Ako se nesrazmjer između uplata doprinosa i isplata novčanih naknada ne smanji značajnije, treba razmisiliti o dodatnom povećanju stope doprinosa (5% ili više). Uz povećanje stope doprinosa potrebno je još jedno mjerom poraditi na osiguranju snažnije veze između uplata i isplata. Radi se o realnijem određivanju osnovica za plaćanje doprinosa koje svake godine propisuje Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture. One su sada određene na razini koja je osjetno ispod razine plaća koje se ostvaruju u pomorstvu i potrebno ih je povećati.²⁹ Ukoliko se to propusti učiniti, stopa doprinosa će se morati dodatno povećavati.

Preporuka 7 je jedina od predloženih reformskih mjera koje idu u smjeru smanjivanja fiskalnih troškova, ali vjerujemo da je ona potrebna radi učinkovitijeg korištenje proračunskih sredstava.

²⁹ Na primjer, za zapovjednika broda osnovica propisana Naredbom o mjesечноj osnovici za obračun doprinosa za obvezna osiguranja člana posade broda u međunarodnoj plovidbi za 2022. godinu (NN 14/22) iznosi 7.703 kune. S druge strane, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, prosječna bruto plaća svih zaposlenih u sektoru vodenog prijevoza u Hrvatskoj u prvih šest mjeseci 2022. iznosila je 10,148 kuna. Zapovjednik broda u međunarodnoj plovidbi zasigurno ima višu plaću od prosjeka za cijeli sektor, a time i značajno više od propisane osnovice. I osnovice za druga radna mjesta navedene u Naredbi određene su na preniskoj razini.

5.3. Procjena fiskalnih učinaka predloženih mjera

5.3.1. Makroekonomске pretpostavke

Za potrebe izrade fiskalnih učinaka predloženih promjena u sustavu novčane naknade korištene su makroekonomске projekcije iz posljednjeg raspoloživog službenog dokumenta Vlade RH, a to je u trenutku pripreme ovog izvještaja bio *Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2023. – 2025. godine*, pripremljen u travnju 2022. godine. Na temelju tih kretanja, izvedene su i projekcije ključnih varijabli potrebnih za procjenu fiskalnih učinaka u scenariju bez reforme sustava novčane naknade.

Glavni makroekonomski pokazatelji sadržani u *Programu konvergencije* navedeni su u Tablici 5.1.

Tablica 5.1. Projekcije kretanja glavnih makroekonomskih pokazatelja

	2021. (ostvarenje)	2022. (procjena)	2023. (projekcija)	2024. (projekcija)	2025. (projekcija)
Realni BDP, stopa rasta (%)	10,2	3,0	4,4	2,7	2,5
Inflacija, potrošačke cijene (%)	2,6	7,8	3,7	2,5	2,2
Broj zaposlenih, stopa rasta (%)	1,2	2,8	1,5	1,1	0,9
Stopa nezaposlenosti (%)	7,6	6,3	5,6	5,2	5,0
Bruto plaće u pravnim osobama, stopa rasta (%)	4,2	6,3	3,8	3,5	3,3

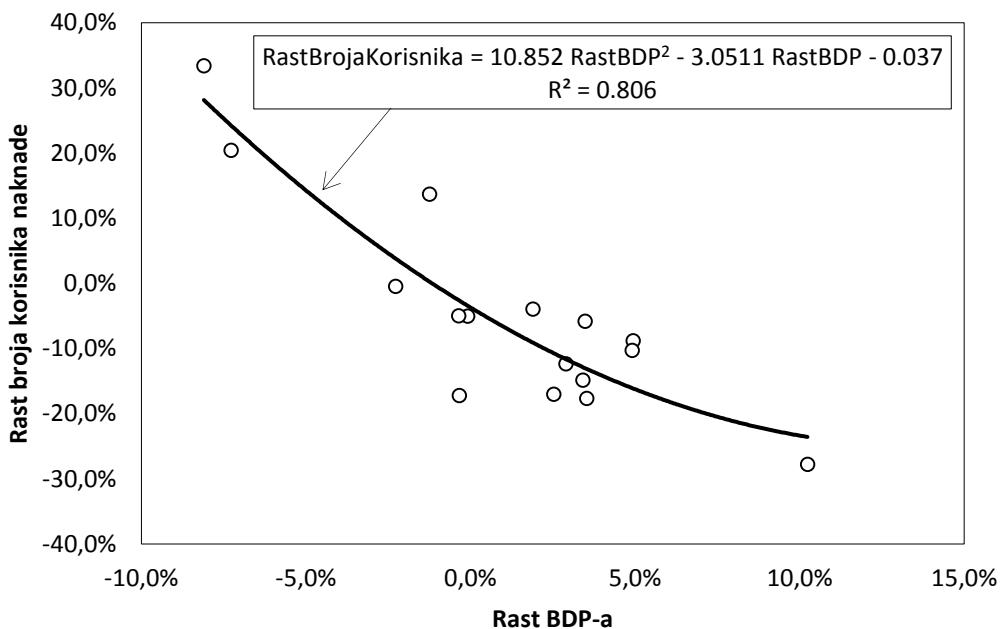
Izvor: Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2023. – 2025. godine.

Za procjenu fiskalnih učinaka bilo je nužno procijeniti broj korisnika novčane naknade te prosječni i najniži iznos isplaćene novčane naknade u scenariju bez reforme sustava novčane naknade. Radi toga su uvedene dodatne pretpostavke:

- prosječna naknada raste po istoj stopi kao prosječna bruto plaća u pravnih osobama;
- rast najnižeg iznosa naknade ostaje vezan uz rast minimalne plaće, a minimalna plaća raste po istoj stopi prosječna bruto plaća u pravnim osobama u prethodnoj godini;
- rast broj korisnika novčane naknade vezan je uz rast BDP-a, pri čemu je veza dviju pojava procijenjena na temelju podataka za razdoblje 2006. – 2021. (Slika 5.1.).

Primjena ovih pretpostavki daje projekciju kretanja ključnih veličina vezanih za naknadu, prikazanih u Tablici 5.2. Te su projekcije poslužile kao temelj za procjenu fiskalnih učinaka preporuka.

Slika 5.1. Povezanost kretanja broja korisnika novčana naknade i rasta BDP-a, 2006. – 2021.



Izvor: Procjene projektnog tima.

Tablica 5.2. Projekcije broja korisnika te prosječnog i najnižeg iznosa novčane naknade u scenariju bez reforme sustava novčane naknade

	2021. (ostvarenje)	2022. (procjena)	2023. (projekcija)	2024. (projekcija)	2025. (projekcija)
Broj korisnika novčane naknade	27.044	23.832	20.252	17.994	16.078
Prosječni iznos novčane naknade (kn)	2.560,22	2.721,51	2.824,93	2.923,80	3.017,37
Najniži iznos novčane naknade (kn)	1.700,00	1.875,00	1.993,13	2.068,86	2.141,27
Ukupni izdaci za novčane naknade (broj korisnika × prosječan iznos) (mil. kn)	830,9	778,3	686,5	631,3	582,2

Izvor: Procjene projektnog tima.

5.3.2. Scenariji procjene fiskalnih učinaka

Procjene fiskalnih učinaka predloženih promjena u sustavu novčana naknade za vrijeme nezaposlenosti pripremljene su u okviru tri scenarija:

- statički scenarij (scenarij 0);
- osnovni scenarij (scenarij 1);
- scenarij povećanog korištenja naknade (scenarij 2).

U statičkom scenariju (scenarij 0) pretpostavlja se nepromijenjeno ponašanje dionika tržišta rada suočenih s reformom. Ovisno o reformskim mjerama, to znači, na primjer, da se neće mijenjati intenzitet traženja posla, tako da će stopa zapošljavanja korisnika novčane naknade ostati ista bez obzira na reformsku promjenu visine naknade ili drugih prava i mogućnosti u sustavu. Drugim riječima, ponašanje će ostati isto kao u prepostavljenim makroekonomskim okolnostima u situaciji bez reforme sustava naknada.

Osnovni scenarij (scenarij 1) uključuje i promjenu ponašanja dionika tržišta rada, te ga zbog toga smatramo najrealnijim uz prepostavljena makroekonomska kretanja i preložene reforme. Ovaj scenarij uključuje dodatne prepostavke i očekivane obrasce ponašanja koji su navedeni uz pojedine preporuke. Ti su obrasci ponašanja pretpostavljeni tako da omoguće fiskalne projekcije i uvelike su ograničeni dostupnim podacima. Stoga ih treba promatrati samo kao okvirne prepostavke pripremljene isključivo za ovu svrhu.

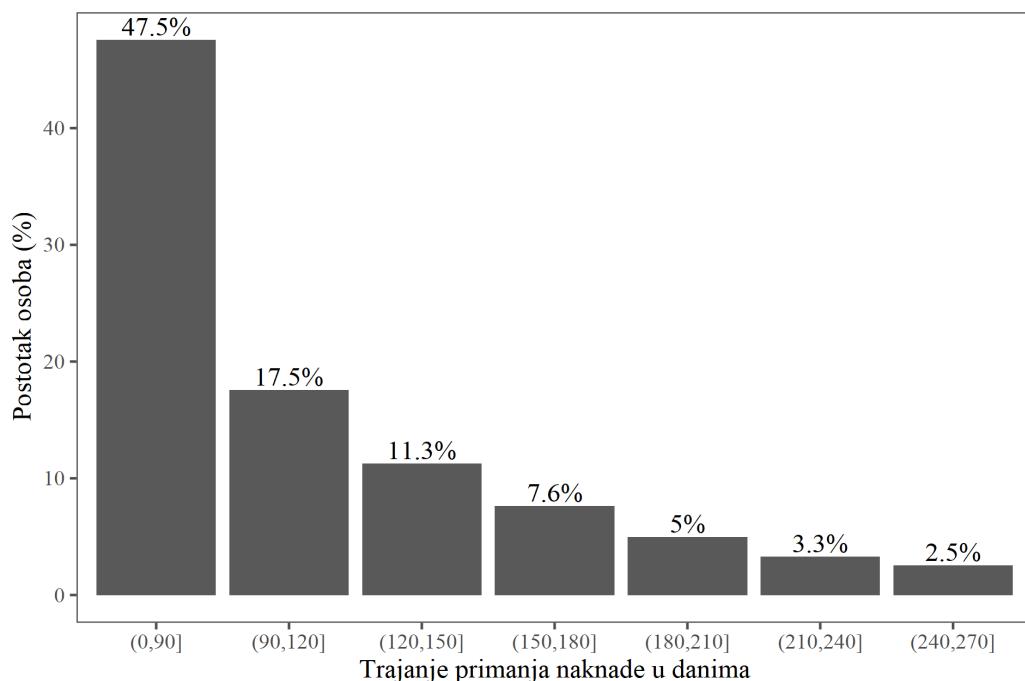
U scenariju povećanog korištenja naknada (scenarij 2) pretpostavlja se da promjena ponašanja dionika na tržištu rada ide u smjeru snažnog povećanja broja korisnika naknada i/ili dužine korištenja naknade, znatno većeg od onog pretpostavljenog u osnovnom scenariju. Ovaj scenarij je pripremljen kako bi se procijenili mogući, premda malo vjerojatni, dodatni fiskalni troškovi prouzročeni promjenom ponašanja. I u ovom scenariju su uključene makroekonomske prepostavke iz *Programa konvergencije*.

5.3.3. Fiskalni učinci Preporuke 1

Preporuka 1 odnosi se na povećanje iznosa novčane naknade za razdoblje od 91. do 270. dana nezaposlenosti. Za procjenu fiskalnog učinka ove preporuke važno je razumjeti distribuciju trajanja prava na naknadu. Na slici 2, koja prikazuje trajanje primanja novčane naknade za osobe koje su ušle i izašle iz nezaposlenost 2021. godine, a koju konstruiramo iz HZZ-ove baze mikro-podataka, vidimo kako velika većina korisnika prima naknadu do 90 dana, s jasnim trendom opadanja broja korisnika kako vrijeme odmiče. Ovo znači da bi predloženo povećanje naknade od 90. do 270. dana obuhvatilo 47,3 posto korisnika naknade, ali ne s istom duljinom primanja: primjerice, u statičkom scenariju, 17,5 korisnika bi primalo nepromijenjenu naknadu prvih 90 dana, te zatim još trideset dana uvećanu naknadu.

Cilj je simulacije statičkih fiskalnih učinaka za 2021. godinu (posljednju za koju imamo potpune podatke) pokazati koliki bi bili troškovi za novčanu naknadu da se preporuka implementirala te godine i uz pretpostavku da nije utjecala na broj korisnika. U tom se slučaju procjena svodi na povećanje drugog dijela naknade s 30% na 45% osnove, povećanje maksimalnog iznosa naknade povećava s 35% na 50% prosječne isplaćene neto plaće te primjene ovih promjena na skupine korisnika s različitim trajanjem prava na naknadu (distribucija sa Slike 5.2). Uzimamo da navedeno povećanje implicira 50%-tno povećanje naknade za period od 90. do 270. dana. Naime, kako je formula za izračun naknade poznata, a imamo i sve potrebne podatke, moguće je simulirati i promjenu iz mikro-podatka, što i činimo, i radi se vrlo sličnoj veličini promjene od 48%. Nakon toga, uzimajući u obzir distribuciju trajanja primanja naknade, prosječnu naknadu u određenom vremenskom periodu, kao i predloženo povećanje naknade, iz HZZ-ove baze možemo izračunati koliko postotno raste agregatni izdatak za naknade. Rezultati pokazuju da, ako pretpostavimo da neće biti promjene u ponašanju primatelja naknade (neće ostati dulje nezaposleni), veća naknada u drugom dijelu primanja podrazumijeva 9,35% veće aggregatne izdatke naknadu. Ako ovaj relativni izračun iz HZZ mikro podataka preslikamo na službene podatke, zaključujemo kako bi ukupni izdaci za isplatu naknadi u 2021. godini bili 933,08 milijuna HRK umjesto ostvarenih 853,3 milijuna HRK.

Slika 5.2. Distribucija trajanja primanja naknade za primatelje u 2021. godini



Izvor: HZZ i izračun projektnog tima.

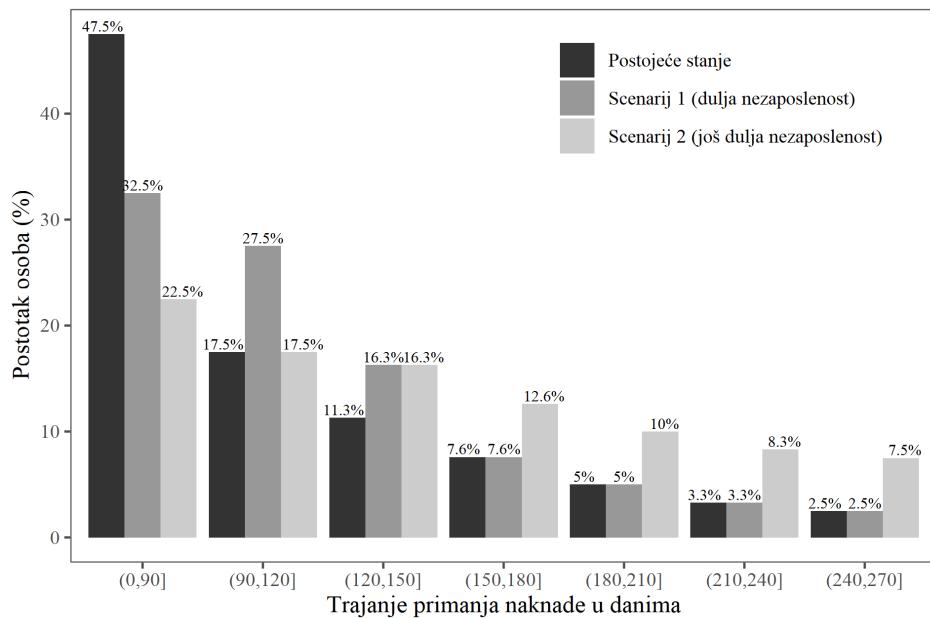
Ipak, prepostavka da veća naknada neće promijeniti ponašanje korisnika naknade je nerealna: brojni empirijski nalazi, uključujući i analizu u našem *Izvješću*, pokazuju kako izdašniji sustav novčanih naknadi potiče ljudе da dulje ostanu nezaposleni. Kako je ova očekivana promjena ponašanja bitna za izračun fiskalnih učinaka naših predloženih izmjena, pripremljeni su i izračuni uz dva prethodno spomenuta scenarija koji prepostavljaju promjene u ponašanju: scenarij 1, koji je ujedno i naš osnovni scenarij, i scenarij 2, koji prepostavlja veliko povećanje broja korisnika naknade.

Slika 5.3. prikazuje dva scenarija (scenarije 1 i 2) duljeg ostanka u nezaposlenosti radi izdašnije naknade, u usporedbi s postojećim stanjem.

U scenariju 1, našem osnovnom, simulira se situacija u kojoj korisnici naknade zbog povećanja izdašnosti nakon prvih 90 dana primanja naknade dulje koriste naknadu, jer ostaju koji mjesec dulje nezaposleni. Točnije, u prvih 90 dana ih izade 32,5% (naspram 47,5% u postojećem stanju, bez reforme), te više ostaju nezaposleni u naredna dva mjeseca: 27,5% ih izade u četvrtom, a 16,5% u petom mjesecu nezaposlenosti (naspram 17,5% i 11,3% u postojećem stanju). Nakon petog mjeseca, izlaska iz naknade stavljamo da su isti kao i u stanju bez reforme.

Scenarij 2 ide korak dalje, simulirajući situaciju u kojoj korisnici naknade ostaju značajno dulje u nezaposlenosti zbog izdašnije naknade, i to kroz cijelo razdoblje za koje se povećala naknada, dakle do 270. dana. Primjerice, scenarij 2 prepostavlja da je gotovo 45% primatelja naknade još u vijek nezaposleno nakon pet mjeseci primanja, dok je u postojećem stanju (bez reforme) to vrijedi za manje od 25% korisnika naknade. Valja napomenuti kako je ovaj scenarij ekstreman, jer je moguće da nemaju svi korisnici pravo na primanje naknade u simuliranoj duljini, ali radi modeliranja pesimističnog scenarija zadržavamo ovu prepostavku.

Slika 5.3. Scenariji duljeg ostanka u nezaposlenosti radi izdašnije naknade



Izvor: HZZ i projekcije projektnog tima.

Uz prepostavljene promjene ponašanja u vidu duljeg vremena korištenja kao reakcije na povećanje izdašnosti naknade, postotno povećanje agregatnih izdataka za naknadu je 10,61% u scenariju 1 i 15,03% u scenariju 2. Prevedeno u absolutne iznose, da je naknada povećana u skladu s našim prijedlogom te da su korisnici promijenili ponašanje u skladu s pretpostavkama iz scenarija 1 i 2, u 2021. godini bismo imali ukupne izdatke za naknadu u iznosu od 943,8 milijuna kuna (scenarij 1) te 981,6 milijuna kuna (scenarij 2).

Naposljetku, koristeći službene prognoze i projekcije Vlade RH iznesene u *Programu konvergencije*, projiciramo koliki bi bili ukupni izdaci za naknadu u 2023., 2024. i 2025. godini ako bi se ova preporuka 1 implementirala počevši od 2023. godine. U Tablici 5.3. prikazane se projekcije u tri scenarija, dakle uz pretpostavku da se ponašanje korisnika neće mijenjati (scenarij 0), kao i za dva iznesena scenarija promjene ponašanja korisnika (scenariji 1 i 2).

Tablica 5.3. Fiskalni učinci primjene Preporuke 1 (u milijunima kuna)

	2023.	2024.	2025.
Statički scenarij (scenarij 0)	64,2	59,0	54,4
Osnovni scenarij (scenarij 1)	72,8	67,0	61,7
Scenarij povećanog korištenja naknade (scenarij 2)	103,2	94,9	87,5

Napomena: Preporuka 1 odnosi se na povećanje iznosa novčane naknade za razdoblje od 91. do 270. dana nezaposlenosti. Fiskalni učinci izraženi su kao povećanje rashoda za isplatu novčane naknade u usporedbi s rashodima koji su procijenjeni za scenarij bez reforme.

Izvor: Projekcije projektnog tima.

Statički scenarij pokazuje koliko je dodatnih sredstava potrebno osigurati u proračunu HZZ-a u slučaju predloženog povećanje iznosa naknade od 91. do 270. dana korištenja, ali bez promjene ponašanja korisnika, dakle uz jednak dugo korištenje naknade kao i bez reforme. Osnovni scenarij prikazuje

koliko je dodatnih sredstava potrebno osigurati u slučaju predloženog povećanje iznosa naknade uz promjenu ponašanja korisnika opisanu u scenariju 1. Naposljetku, scenarij povećano korištenja naknade prikazuje dodatna potrebna sredstva u slučaju da se naknada također poveća u skladu s preporukom, ali da korisnici nakon toga ostaju znatno dulje u nezaposlenosti, kako je pretpostavljeno u scenariju 2.

Zaključno, predloženo povećanje izdašnosti naknade povećalo bi ukupne isplaćene iznose za naknadu u rasponu od 9,35% do 15,03% u odnosu na situaciju bez reforme. Veličina povećanja ovisi o reakciji korisnika naknade, odnosno o tome potiče li ih izdašnija naknada na dulji ostanak u nezaposlenosti.

5.3.4. Fiskalni učinci Preporuke 2

Kako bi se procijenio fiskalni učinak Preporuke 2, kojom se omogućava mladima da po olakšanim uvjetima ostvaruju pravo na novčanu naknadu, važno je znati koliko je tih osoba. U tu svrhu ćemo se poslužiti mikro-podacima baze HZZ-a.

Nažalost, detaljni podaci o radnoj povijesti u HZZ-ovoj bazi nisu dostupni, pa ne možemo preciznije procijeniti koliko bi mladih primalo naknadu da se duljina potrebnog radnog staža smanji na 6 mjeseci. Stoga se oslanjamo na aproksimaciju potencijalnog povećanja veličine grupe. Točnije, za 2021. godinu (zadnju godinu za koju su dostupni potpuni podaci), kao potencijalne nove korisnike njere uzimamo osobe ispod 30 godina, koji ne primaju naknadu, ušli su u nezaposlenost iz radnog odnosa, a radni odnos je im je završio iz razloga koji omogućava primanje naknade (dakle, isključujemo otkaze od strane radnika, sporazumne prekide radnog odnosa i ostalo). Radi se o grupi koja čini otprilike dvije trećine (66,2%) grupe mladih (mlađi od 30 godina) koji primaju naknadu. Dakle, naš pristup se svodi na identificiranje mladih nezaposlenih koji ne primaju naknadu, ali su radili i nisu samovoljno postali nezaposleni. Kada bi svi oni primali naknadu, broj korisnika novčane naknade mlađih od 30 godina povećao bi se za 66,2%.

Ipak, pretpostavka da bi cijela ova identificirana skupina imala pravo na novčanu naknadu je nerealna, jer među njima sigurno postoje osobe koji nemaju potrebnih 6 mjeseci radnog odnosa, ali i osoba koje ne zadovoljavaju ostale legislativne uvijete za ostvarivanje prava na naknadu. Stoga supripremljene precjene fiskalnih učinaka uz tri različite pretpostavke:

- a) jedna trećina identificirane skupine (osobe mlađe od 30 godina koje po postojećim pravilima ne ostvaruju pravo naknadu, a ušli su u registar nezaposlenih nakon prestanka radnog odnosa, pri čemu radni odnos nije prekinut sproazumno ili njihovom krivnjom) bi imala pravo na naknadu u slučaju predložene izmjene;
- b) dvije trećine identificirane grupe bi imala pravo na naknadu;
- c) cijela identificirana grupa bi imala pravo na naknadu u slučaju predložene izmjene.

Budući da ne očekujemo da bi ova mjera imala neki značajniji učinak na ponašanje korisnika novčane naknade, naše prognostičke scenarije ne možemo temeljiti na bihevioralnim reakcijama kao kod procjeni učinaka drugih mjera. Umjesto toga, tri scenarija će u ovom slučaju opisati pomoću gore navednih pretpostavki. Tako je se kao statički scenarij navoditi primjena pretpostavke a), osnovni scenarij primjenom pretpostavke b),) a scenarij povećanog korištenja naknade primjenom pretpostavke c). U skladu s njegovim nazivom, smatramo da osnovni scenarij (Scenarij 2) daje procjenu koja je najблиža našim očekivanjima.

Ova tri scenarija impliciraju kako bi se u slučaju primjene predložene mjere broj korisnika novčane naknade povećao za 22,1% (scenarij 1), 44,1% (scenarij 2) i 66,2% (scenarij 3).

Iz HZZ-ove mikro-baze znamo da su, gledajući ulaske u nezaposlenost 2021. godine, osobe mlađe od 30 godina sudjelovale s 21,5% u ukupnim isplaćenim novčanim naknadama (21,9% je prosjek cijelog

perioda za koji su dostupni podaci). To znači da bi primjena ove preporuke povećala ukupne troškove isplate novčanih naknada za 4,8% (scenarij 1), 9,5% (scenarij 2) i 14,2% (scenarij 3).

Naposljetu, koristeći makroekonomske prognoze i projekcije te, prethodnu procjenu rasta izdataka, projiciran je rast mase izdataka za naknadu za nezaposlenost zbog primjene predložene mjere za mlade u 2023., 2024. i 2025. godini za tri scenarija. Rezultati su prikazani u tablici 5.4.

Tablica 5.4. Fiskalni učinci primjene Preporuke 2 (u milijunima kuna)

	2023.	2024.	2025.
Statički scenarij (scenarij 0)	33,0	30,3	27,9
Osnovni scenarij (scenarij 1)	65,2	60,0	55,5
Scenarij povećanog korištenja naknade (scenarij 2)	97,5	89,6	82,7

Napomena: Preporuka 2 odnosi se snižavanje uvjeta prethodnog radnog iskustva za ostvarivanje prava na naknadu za osobe do 30 godina na šest umjesto općeg uvjeta od devet mjeseci. Fiskalni učinci izraženi su kao povećanje rashoda za isplatu novčane naknade u usporedbi sa rashodima koji su procijenjeni za scenarij bez reforme.

Izvor: Projekcije projektnog tima.

Scenarij 0 (statički scenarij) pokazuje koliko je dodatnih sredstava potrebno osigurati u proračunu HZZ-a u slučaju predložene reforme uz pretpostavku da jedna trećina identificirane skupine koja trenutno ne koristi naknadu a potencijalno bi mogla imati pravo na nju, njome stakne pravo na naknadu.). Radi se o 33 milijuna kuna u 2023. godini, oko 30 milijuna kuna 2024. i 28 milijuna kuna 2025. godine. Scenarij 1 prikazuje koliko je dodatnih sredstava potrebno osigurati u slučaju predložene izmjene ako dvije trećine identificirane skupine potencijalnih korisnika doista i steknu pravo na naknadu). To su gotovo dvostruko viši iznosi nego u scenariju 0. Tako su očekivani dodatni troškovi 65 milijuna kuna 2023. godine, 60 milijuna kuna 2024. godine i 56 milijuna kuna 2025. godine. Scenarij 2 prikazuje dodatna potrebna sredstva u slučaju kad bi cijela identificirana skupina potencijalnih novih korisnika ostvarila pravo na isplatu novčane naknade To je fiskalno najzahtjevниji scenarij s projiciranim troškovima od 98 milijuna kuna 2023. godine.

Zaključno, predloženo olakšavanje uvjeta za stjecanja prava na isplatu novčane naknade za nezaposlene ispod 30 godina bi povećalo bi ukupne isplaćene iznose za naknadu u rasponu od 4,8% do 14,2%, s realno očekivanom tendencijom da taj iznos bude bliži donjoj granici.

5.3.5. Fiskalni učinci primjene Preporuke 3

Preporuka 3 odnosi se na omogućavanje kombinacije prihoda od rada i novčane naknade u slučaju prihvaćanja rada na nepuno radno vrijeme i plaće do određenog iznosa.

Nekoliko izvora podataka iskorišteno je za formiranje pretpostavki o budućim kretanjima i projekciju budućih troškova eventualne primjene ove preporuke. Prema podacima DZS-a, u pravnim osobama je krajem ožujka 2021. godine bilo 4,6% zaposlenih na nepunom radnom vremenu (Priopćenje DZS RAD-2021-2-3 od 28. travnja 2022.). Budući da nemamo podatak o tome koliko se zaposlenih korisnika naknade zapošljava na nepuno radno vrijeme, ili još preciznije, prema ovoj preporuci, koliko njih prihvata rad do polovice punog radnog vremena, kao polaznu pretpostavku može uzeti da se radi o istom postotku. Na temelju baze individualnih podatka HZZ-a proizlazi da je prosječna duljina korištenja naknade 113 dana. Teško je pretpostaviti koliko dana ostaje neiskorišteno u slučaju prihvaćanja zaposlenja do polovice punog radno vremena. Kao zasigurno pretjerana procjena, ali težeći jednostavnosti i transparentnosti, te u skladu s nužnim oprezom kod planiranja budućih troškova reforme, pretpostavljen je da se radi o 2 mjeseca.

Projekcije su i u ovom slučaju pripremljene za tri scenarija. Prema statičkom scenariju (scenarij 0), novčanu naknadu će koristiti oni koji bi se i inače zapošljavali na rad s nepunim radnim vremenom bez ove reforme. U pogledu procjene broj takvih korisnika polazimo od stanja u 2021. godini. Prema podacima HZZ-a, tada je bilo 151.439 nezaposlenih osoba koje su tijekom godine zaposlene. Ako pretpostavimo da je među njima bilo 20% bilo korisnika novčane naknade (udio od 20% odgovara udjelu korisnika novčane naknade u ukupnom broju nezaposlenih u 2021.), proizlazi da je zaposleno njih oko 30.300. Ako njih 4,6% prihvati rad na nepuno radno vrijeme, odnosno do polovice radnog vremena, proizlazi da bi to moglo biti oko 1.400. S obzirom na distribuciju plaća, to bi moglo biti do 600 korisnika godišnje. Ovaj je broj vjerojatno precijenjen, no zbog opreza u daljnje projekcije ulazimo uz ovu pretpostavku.

Za osnovni scenarij (scenarij 1), koji uključuje i promjenu ponašanja, pretpostavljamo da će ova mjera izazvati povećani interes korisnika za zapošljavanje na nepuno radno vrijeme, te da će broj korisnik-mjeseci biti za trećinu veći nego u statičkom scenariju. U scenariju pojačanog korištenja novčane naknade (scenarij 2) pretpostavljamo da će se broj korisnik mjeseci udvostručiti u odnosu na statički scenarij (scenarij 0).

Nadalje, pretpostavlja se da će broj korisnik-mjeseci kod korištenja ove mjere od 2021. do 2025. rasti isto kao očekivani broj svih korisnika novčane naknade u situaciji bez reforme, a iznos naknade, koja se u ovom slučaju isplaćuje u najnižem iznosu, u skladu s očekivanim rastom minimalne plaće. Fiskalni učinci uz ove pretpostavke sažeti su u tablici 5.5.

Tablica 5.5. Fiskalni učinci primjene Preporuke 3 (u milijunima kuna)

	2023.	2024.	2025.
Statički scenarij (scenarij 0)	1,79	1,65	1,53
Osnovni scenarij (scenarij 1)	2,39	2,20	2,04
Scenarij povećanog korištenja naknade (scenarij 2)	3,58	3,30	3,06

Napomena: Preporuka 3 odnosi se na omogućavanje kombinacije prihoda od rada i novčane naknade u slučaju prihvatanja rada na nepuno radno vrijeme i plaće do određenog iznosa. Fiskalni učinci izraženi su kao povećanje rashoda za isplatu novčane naknade u usporedbi s rashodima koji su procijenjeni za scenarij bez reforme.

Izvor: Projekcije projektnog tima.

Projekcije pokazuju da bi troškovi primjene Preporuke 3 u 2023. godini, u osnovnom scenariju (scenarij 0), mogli iznositi oko 2,4 milijuna kuna. U idućim godina oni bi se smanjili zbog očekivano manjeg broja korisnika novčane naknade uslijed povoljnih očekivanih makroekonomskih kretanja. Scenarij povećanog korištenja novčane naknade (scenarij 2) doveo bi do većih troškova, a čini se da oni u 2023. godine ne bi trebali premašiti 3,6 milijuna kuna.

5.3.6. Fiskalni učinci primjene Preporuke 4

Prema Preporuci 4, novčana naknada prekinuta zbog kratkotrajnog radnog odnosa mogla bi se nastaviti koristiti kod sljedećeg stjecanja statusa nezaposlene osobe bez obzira na razlog prekida tog zadnjeg radnog odnosa.

Uvidom u internu dokumentaciju HZZ-a, utvrđeno je da je u razdoblju 1. 1.2017. – 31.12.2021. broj slučajeva odbijanja nastavka korištenja naknade zbog sporazumnog raskida radnog odnosa bio relativno malen. Naime, u tom je razdoblju doneseno ukupno 4.897 rješenja o odbijanju zahtjeva za ostvarivanje prava na novčanu naknadu, od kojih je u 378 slučajeva zahtjev odbijen zbog specifičnog uvjeta koji glasi: "Pravo na novčanu naknadu ne stječe nezaposlena osoba prema članku 46. stavku 1. ovoga Zakona kojoj bi to pravo pripadalo po prestanku radnog odnosa odnosno službe ako je taj radni odnos trajao

kraće od tri mjeseca, a prethodni radni odnos odnosno služba prestala na način utvrđen stavkom 1. ovoga članka odnosno ako prethodna samostalna djelatnost nije prestala zbog razloga navedenih u članku 50. stavku 2. ovoga Zakona."

Detaljnija statistika korisnika potencijalnih korisnika novčane naknade kojima je iz ovog razloga odbijen zahtjev nije raspoloživa. Stoga se pretpostavlja da je njihova struktura jednaka prosječnoj strukturi korisnika novčane naknade te da bi usvajanjem ove preporuke ostvarivali prosječnu novčanu naknadu. Za razdoblje 2023. – 2025. pretpostavljeno je da će prosječna naknada pratiti povećanje prosječne bruto plaće. Također, pretpostavlja se da bi korisnici u godini dana novčanu naknadu koristili dva mjeseca.

Pripremljene su projekcije fiskalnih troškova u tri scenarija uz slijedeće dodatne pretpostavke. U statičkom scenariju (scenarij 0) pretpostavlja se da će prosječan godišnji broj novih zahtjeva za novčanom naknadom u 2023. biti jednak prosjeku petogodišnjeg razdoblja 2017. – 2021. (75 korisnika). U narednim godinama broj korisnika ove nove pogodnosti će se mijenjati kao i ukupan broj korisnika novčane naknade iz makroekonomskih projekcija. U osnovnom scenariju (scenarij 1) korisnici novčane naknade se u većoj mjeri odlučuju na prihvatanje kratkotrajnih poslova, tako da će biti dvostruko više korisnika godišnje u odnosu na statički scenarij. U scenariju povećanog korištenja novčane naknade (scenarij 2), korisnici se značajno više odlučuju na prihvatanje kratkotrajnih poslova, trostruko više u odnosu na statički scenarij (scenarij 0).

Fiskalni učinci uz ove pretpostavke prikazani su u tablici 5.6.

Tablica 5.6. Fiskalni učinci primjene Preporuke 4 (u milijunima kuna)

	2023.	2024.	2025.
Statički scenarij (scenarij 0)	0,42	0,39	0,36
Osnovni scenarij (scenarij 1)	0,85	0,78	0,72
Scenarij povećanog korištenja naknade (scenarij 2)	1,28	1,17	1,08

Napomena: Preporuka 4 odnosi se na omogućavanje nastavka korištenja novčana naknade nakon kratkotrajnog radnog odnosa prekinutog sporazumno raskidom. Fiskalni učinci izraženi su kao povećanje rashoda za isplatu novčane naknade u usporedbi s rashodima koji su procijenjeni za scenarij bez reforme.

Izvor: Projekcije projektnog tima.

U osnovnom scenariju (scenarij 1) bi troškovi implementacije Preporuke 4 iznosili oko 850 tisuća kuna u 2023. godini, da bi se u narednim godinama smanjili zbog očekivanih povoljnih gospodarskih kretanja. Statički scenarij (scenarij 0) daje nešto nižu procjenu troškova, dok scenarij povećanog korištenja naknade (scenarij 2) pokazuje veće troškove.

5.3.7. Fiskalni učinci primjene Preporuke 5

Preporuka 5 odnosi se na povoljnije određivanje osnovice za stjecanje novčane u slučajevima kratkotrajnog zadnjeg radnog odnosa, odnosno izbjegavanje određivanja osnovice u visini minimalne plaće ako postoje indikacije da je plaća tijekom prethodnog radnog odnosa bila veća.

U procjeni fiskalnih troškova ove predložene mjere polazi se od podatka da je tijekom 2020. i 2021. HZZ donio 500 rješenja o novčanoj naknadi gdje je osnovica utvrđena u visini minimalne plaće u skladu sa stavkom 7. članka 51., tj. zato što se nije mogla utvrditi prema odredbama stavaka 1., 2. i 3. istog članka. To znači da se radi o oko 250 slučajeva godišnje. Veća osnovica donosi i veći iznos novčane naknade u odnosu na onaj koji bi se odredio uz minimalnu plaću, a ukupno gledano, u masi sredstava to

neće izazvati posebno velike troškove. Zato su oni procijenjeni uz nekoliko vrlo jednostavnih pretpostavki kako bi se došlo do okvirnih troškova.

Primjena ove preporuke ne bi trebala utjecati na ponašanje korisnika novčane naknade. Zato je pretpostavljeno da i kod statičkog scenarija (scenarij 0) i kod osnovnog scenarija (scenarij 1) imamo 100 korisnika kojima bi se osnovica mogla utvrditi u višim iznosima u skladu s predloženim mjerama. Rast naknade za takve korisnike u odnosu na situaciju bez reforme bio bi jednak očekivanoj razlici između iznosa prosječne i najniže novčane naknade, prema podacima iz projekcija navedenim u tablici D2 u dodatku. Pretpostavljeno je korištenje naknade tijekom 4 mjeseca. U scenariju povećanog korištenja novčane naknade pretpostavljeno je da je broj korisnik mjeseci dvostruko veći nego u osnovnom scenariju. Fiskalni učinci prikazani su u tablici 5.7.

Tablica 5.7. Fiskalni učinci primjene Preporuke 5 (u milijunima kuna)

	2023.	2024.	2025.
Statički scenarij (scenarij 0)	0,33	0,34	0,35
Osnovni scenarij (scenarij 1)	0,33	0,34	0,35
Scenarij povećanog korištenja naknade (scenarij 2)	0,66	0,68	0,70

Napomena: Preporuka 5 odnosi se na povoljnije određivanje osnovice za stjecanje novčane u slučajevima kratkotrajnog zadnjeg radnog odnosa. Fiskalni učinci izraženi su kao povećanje rashoda za isplatu novčane naknade u usporedbi s rashodima koji su procijenjeni za scenarij bez reforme.

Izvor: Projekcije projektnog tima.

5.3.8. Fiskalni učinci primjene Preporuke 6

Preporuka 6 uvodi mogućnost stjecanje statusa nezaposlene osobe te ostvarivanje prava na novčanu naknadu i osobama čiji obrt, trgovačko društvo ili druga pravna osoba nisu bili aktivni duže vrijeme.

Za sada nemamo odgovarajućih podataka o broju osoba kojima je prijava u registar nezaposlenih odbijena zbog postojanja registriranog obrta, pa tako niti potencijalni broj korisnika novčane naknade koje je vlasništvo nad neaktivnim poslovnim subjektom spriječilo u korištenju naknade.

Kako bi ipak pokušali procijeniti taj broj, pošli smo od sličnog podatka o odbijanju zahtjeva za naknadu zbog toga što je nezaposlena osoba prestala obavljati samostalnu djelatnost bez opravdanih razloga. Prema internim podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u razdoblju od 01.01.2017. do 31.12.2021. bilo je 525 odbijenih zahtjeva po toj osnovi. To daje brojku od 105 korisnika godišnje i od nje polazimo u dalnjim projekcijama. Radi jednostavnosti, u statičkom scenariju (scenarij 0) pretpostavlja se da će takav broj biti u 2023. godini, a da će se on dalje kretati tempom kao ukupan broj korisnika novčane naknade iz makroekonomskih projekcija. Pretpostavlja se da će novi korisnici novčane naknade kojima je korištenje omogućila primjena ove mjere primati prosječni iznos naknade s prosječnom duljinom korištenja naknade od 4 mjeseca.

Kako ipak treba očekivati da se dio vlasnika poslovnih subjekata nije prijavljivao u registar nezaposlenih znajući da prema trenutnim propisima nemaju na to pravo, kada se to pravo omogući treba očekivati povećanje broja nezaposlenih, i to onih koji imaju neaktivni registrirani obrt, trgovačko društvo ili drugu pravnu osobu. A dio novih nezaposlenih zasigurno ima uvjete za korištenje novčane naknade. Dakle, imamo promjenu ponašanja nakon usvajanja preporuke 6, i nju ćemo opisati u osnovnom scenariju (scenarij 1) u kojem pretpostavljamo da će broj korisnik-mjeseci biti dvostruko veći nego u statičkom scenariju (scenarij 0). U scenariju povećanog korištenja naknade (scenarij 2) pretpostavlja se broj korisnik-mjeseci dvostruko veći nego u osnovnom scenariju. Projekcija fiskalnih učinaka uz navedene pretpostavke prikazana je u tablici 5.8.

Tablica 5.8. Fiskalni učinci primjene Preporuke 6 (u milijunima kuna)

	2023.	2024.	2025.
Statički scenarij (scenarij 0)	1,19	1,09	1,01
Osnovni scenarij (scenarij 1)	2,37	2,18	2,01
Scenarij povećanog korištenja naknade (scenarij 2)	4,75	4,36	4,02

Napomena: Preporuka 6 odnosi se na mogućnost stjecanja statusa nezaposlene osobe te ostvarivanje prava na novčanu naknadu i osobama čiji obrt, trgovačko društvo ili druga pravna osoba nije bila aktivna duže vrijeme. Fiskalni učinci izraženi su kao povećanje rashoda za isplatu novčane naknade u usporedbi s rashodima koji su procijenjeni za scenarij bez reforme.

Izvor: Projekcije projektnog tima.

U osnovnom scenariju (scenarij 1), trošak primjene Preporuke 6 bio bi nešto veći od 2 milijuna kuna godišnje u razdoblju 2023. – 2025. godine. Prema očekivanju, povećano korištenje naknade dovodi do većih troškova, koji se prema tom scenariju 2 penju na 4,75 milijuna kuna 2023. godine, a kasnije se smanjuju zbog očekivanog nastavka povoljnih gospodarskih kretanja.

5.3.9. Fiskalni učinci primjene Preporuke 7

Preporuka 7 odnosi se na povećanje ugovorene stope posebnog doprinosa za zapošljavanje člana posade broda u međunarodnoj plovidbi s 1,7% na 3,4% propisane osnovice. Vrijedi zapaziti da se u ovom slučaju radi o preporuci čiji je cilj smanjiti fiskalne troškove. Ona ne bi trebala utjecati na adekvatnost novčane naknade u smislu iznosa, jer ona ne utječe na način izračuna novčane naknade, niti za uvjete za stjecanje prava na novčane naknade. No, ona poskupljuje troškove osiguranja, pa bi time mogla obeshrabriti dio pomoraca da sklapaju ugovore te tako posredno smanjiti broj korisnika novčane naknade s te osnove.

Kod procjene fiskalnih učinaka ove mjere treba voditi računa da ona utječe na fiskalne prihode kroz ugovorenje plaćanje doprinosa za zapošljavanje, ali i na fiskalne rashode, u slučaju kada se mijenja broj korisnika osiguranja ili njihov profil. Naime, u slučaju povećanja stope doprinosa treba očekivati da će se smanjiti broj sklopljenih ugovora, a da će oni pomorci koji usprkos tome sklope ugovor imati osjetno veći rizik nezaposlenosti u odnosu na prosjek ranijih ugovaratelja ovog osiguranja.

U skladu s ranijim projekcijama i ovdje su definirana tri scenarija. U statičkom scenariju (scenarij 0) nema promjene ponašanja dionika tržišta rada, pa u skladu s tim prepostavljamo da će broj pomoraca koji su sklopili ugovor i uplatili doprinos nastaviti rasti za oko 250 svake godine, kao što je to bio slučaj u razdoblju 2019. – 2021. U skladu s tim, i broj korisnika novčane naknade će rasti u istom postotnom iznosu, ali korigiran za kretanje ukupnog broj korisnika novčane naknade. Prepostavlja se da će se prosječan iznos isplaćene novčane naknade po pomoru od 2021. povećavati u skladu sa stopom rasta bruto plaća. Početni broj korisnika novčane naknade za pomorce i iznose isplaćenih novčanih naknada u 2021. godini procijenili smo na temelju HZZ-ove baze osiguranih pomoraca.

Osnovni scenarij (scenarij 1) uključuje promjenu ponašanja uz slijedeću prepostavku: ako se mjeru implementira u 2023. godini, broj pomoraca koji će sklopiti ugovore s višom stopom doprinosa će se preploviti u odnosu na njihov očekivani broj u 2022. godini i takav će ostati u narednim godinama (700 ugovora). U skladu s manjim brojem ugovora, smanjiti će se i broj korisnika novčane naknade, a prosječan iznos naknade ostat će isti kao u statičkom scenariju (scenarij 0), te rasti u skladu s rastom plaća.

U scenariju povećanog korištenja novčane naknade (scenarij 2) prepostavlja se da broj ugovora ostane visok, odnosno da je on 50% veći nego u osnovnom scenariju. Razlog za takvu prepostavku je opažena

velika prosječna korist za pomorce koji se osiguraju, tako da bi se čak i uz višu stopu doprinosa isplatilo osigurati od nezaposlenosti. Ipak, u tom bi slučaju bila izražena negativna selekcija, pa bi pomorci s većim rizikom od nezaposlenosti češće klapali ugovore, uslijed čega bi onda i broj korisnika novčane naknade temeljem ugovora porastao. No, s većim brojem ugovora i višom stopom doprinosa povećali bi se i prihodi.

Uz ovakve pretpostavke procijenjeni su fiskalni učinci, na način da je očekivani fiskalni saldo u svakom scenariju usporedjen s fiskalnim saldom u slučaju da nema reforme. Tu vrijedi zapaziti da je prema podacima iz baze HZZ-a u 2021. godini temeljem ugovora o osiguranju pomoraca zabilježen deficit od oko 3,5 milijuna kuna: putem doprinosa prikupljeno je oko 650 tisuća kuna, dok je za novčane naknade isplaćeno oko 4,15 milijuna kuna.³⁰ U slučaju izostanka reforme u ovom segmentu, a uz pretpostavku da se broj sklopljenih ugovora i uplaćenih doprinosa poveća za 250 svake godine, naše projekcije pokazuju da bi manjak HZZ-a zbog osiguranja pomoraca 2025. godine mogao iznositi 7,6 milijuna kuna. Preporukom 7 ovaj se rast troškova nastoji smanjiti, odnosno održati pod kontrolom.

U Tablici 5.9. su navedene fiskalne uštede kod Preporuke 7 u odnosu na situaciju bez reforme, u tri scenarija. Projekcije fiskalnih učinaka za ostale predložene mjere zapravo se odnose na troškove i kao takvi su navedeni u pripadajućim tablicama, Radi ujednačnosti tablica 7 je pripremljena u istom obliku, pri čemu je ishod naveden u negativnom iznosu, što označava da se tu radi o proračunskim uštredama.

Tablica 5.9. Fiskalni učinci primjene Preporuke 7 (u milijunima kuna)

	2023.	2024.	2025.
Statički scenarij (scenarij 0)	-1,03	- 1,22	-1,43
Osnovni scenarij (scenarij 1)	-3,59	-4,57	-5,60
Scenarij povećanog korištenja naknade (scenarij 2)	-1,27	-2,17	-3,12

Napomena: Preporuka odnosi se na povećanje ugovorene stope posebnog doprinosa za zapošljavanje člana posade broda u međunarodnoj plovidbi s 1,7% propisane osnovice na 3,4% propisane osnovice. Fiskalni učinci izraženi su kao povećanje troškova zbog povećanja stope doprinosa, a kako će ova mjere imati pozitivan neto učinak na proračun HZZ-a u usporedbi sa situacijom bez reforme, troškovi su u ovom slučaju navedeni uz negativan predznak.

Izvor: Projekcije projektnog tima.

Budući da je statički scenarij (scenarij 0) nerealan, pozornost možemo odmah obratiti na fiskalne učinke u osnovnom scenariju (scenarij 1). Tako je u 2023. godini projicirana fiskalna ušteda u iznosu 3,6 milijuna kuna. Naime, očekuje se smanjen broj potpisanih ugovora ali zbog povećane stope doprinosa ukupni prihodi bi mogli ostati na razini 2022. godine. No, u isto će se vrijeme, prema našim projekcijama, smanjiti broj isplaćenih novčanih naknada i po toj osnovi će biti zabilježena ušteda. S vremenom će ta ušteda biti sve veća u odnosu na situaciju bez reforme, jer bi bez reforme deficit HZZ-a kod osiguranja pomoraca nastavio značajno rasti. Ako broj osiguranih pomoraca ne padne zbog povećanja stope doprinosa, već se zadrži na razini iz 2022. godine, kao u scenariju povećanog korištenja naknade (scenarij 2), tada će uštede biti nešto manje, ali još uvijek značajne zbog povećanog prihoda od doprinosa.

³⁰ Izneseni podaci su rezultat obrade mikro-podataka iz baze HZZ-a od strane projektnog tima.

5.3.10. Fiskalni učinci cijelog paketa preporuka

Kod procjene ukupnih troškova cijelog paketa preporučenih mjera potrebno je uzeti u obzir i moguće multipliciranje troškova kada se više mjere primjenjuje u isto vrijeme. Običan zbroj troškova za izoliranu primjenu pojedinačnih mjera bi ponešto podcenjivao troškove. Na primjer, fiskalni troškovi mjera oslanjaju se na prosječan iznos novčane naknade kako je on utvrđen u projekcijama, u okviru situacije bez reformi do 2025. godine (tablica D2.). Međutim, neke o preporuka, ponajprije Preporuka 1, povećat će iznos u određenom razdoblju korištenje naknade, pa tako i prosječan iznos novčane naknade, a to onda može imati učinak i na povećane troškove za neke druge mjere.

Stoga smo pokušali procijeniti učinak preklapanja preporuka i mogućeg multipliciranja troškova ako se sve mjere primjene u jednom paketu. Pritom smo procijenili slijedeće stupnjeve preklapanja:

- Fiskalni troškovi za provedbu Preporuke 2 (blaži uvjeti za mlade) neće biti pod značajnjim utjecajem povećanja prosječne visine naknade iz Preporuke 1 koje se odnosi na naknade između 4. i 9. mjeseca korištenja jer velika većina mladih, posebno onih s najnižim stažem na koje se odnosi Preporuka 2 nemaju pravo na korištenje novčane naknade tako dugo, tako da nema „preklapanja“, odnosno multipliciranja troškova za Preporuku 1 i Preporuku 2.
- Pretpostavili smo, temeljem grube procjene mogućih učinaka, da bi Preporuke 3-6 mogle povećati troškove za 10% u svakom scenariju u odnosu na originalne troškove pojedinačne primjene tih preporuka zbog djelomičnog preklapanja s preporukama 1 i 2.
- Kod preporuke 7, ona bi se dijelom mogla preklopiti s Preporukom 1, zbog čega pretpostavljamo da će ušteda biti manja za 5%.
- Iako bi se učinak preklapanja mogao varirati po scenarijima, nije sigurno da će ponašanje dionika u tolikoj mjeri ovisiti o promjenama iznosa naknada. Osim toga, učinci na procjenu ukupnih troškova u slučaju preciznije procjene multiplikativnih učinaka za preporuke 3-7 bili bi vrlo mali.

Uz ovakve pretpostavke, ukupni fiskalni učinci predloženog paketa mjera u tri scenarija projicirani su u iznosima prikazanim u tablici 5.10.

Tablica 5.10. Fiskalni učinci primjene paketa mjera prema Preporukama 1-7 (u milijunima kuna)

	2023.	2024.	2025.
Statički scenarij (scenarij 0)	100,3	92,0	84,5
Osnovni scenarij (scenarij 1)	141,1	128,7	117,5
Scenarije povećanog korištenja naknade (scenarij 2)	210,8	192,9	177,0

Fiskalni učinci izraženi su kao povećanje rashoda za isplatu novčane naknade u usporedbi sa rashodima koji su procijenjeni za scenarij bez reforme.

Izvor: Projekcije projektnog tima.

U osnovnom scenariju (scenarij 1), projekcija fiskalnih učinaka primjene paketa od sedam preporuka pokazuje da bi u 2023. godini fiskalni troškovi mogli iznosi oko 141 milijun kuna, što predstavlja povećanje od 20,6% u odnosu na slučaj da predložene promjene nisu implementirane, da se u 2024. oni smanjili na 129 milijuna kuna (20,4% viši nego u situaciji bez promjena), te dalje smanjili na 118 milijuna kuna 2025 (20,2% viši nego u situaciji bez promjena). godine. Ove su projekcije bazirane na velikom broju pretpostavki, ali jasno je da prve dvije preporuke čine najveći dio fiskalnog učinaka. Scenarij povećanog korištenja novčane naknade (scenarij 2) u slučaju provedbe reformi pokazuje da bi troškovi u određenim okolnostima mogli narasti na preko 200 milijuna kuna u 2023. godini, ali takav scenarij procjenjujemo malo vjerojatnim.

Napominjemo da je naša preferirana procjena fiskalnih troškova opisana osnovnim scenarijem (scenarij 1), dok su statički scenarij (scenarij 0) i scenarij povećanog korištenja novčane naknade (scenarij 2) navedeni kao orijentacijski.

Napominjemo isto tako da su procjene troškova bazirane na makroekonomskim projekcija Vlade RH i na taj način usklađene s trenutno važećim fiskalnim projekcijama. U slučaju značajnije promjene makroekonomskog okruženja i dostupnosti novijih i prikladnijih makroekonomskih projekcija, bit će potrebno ažurirati procjenu fiskalnih učinaka predloženih mjera. Ipak, u osnovom scenariju (scenarij 0) predviđamo ukupno povećanje ukupnih izdataka za oko 20% u odnosu na sustav u kojem nema promjena, stoga se ista postotna promjena predloženih promjena može prognozirati i za drugačije realizacije poslovnog ciklusa, dakle s drugim makroekonomskim projekcijama i ostvarenjima.

Korištena literatura

- Acemoglu, D., i Shimer, R. (1999.). Efficient unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, 107(5), 893-928.
- Acemoglu, D., i Shimer, R. (2000). Productivity gains from unemployment insurance. *European Economic Review*, 44(7), 1195-1224.
- Addison, J. T., i Blackburn, M. L. (2000.). The effects of unemployment insurance on postunemployment earnings. *Labour Economics*, 7(1), 21-53.
- Angrist, J. D., i Pischke, J. S. (2008). Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion. Princeton University Press.
- Angrist, J. D., i Pischke, J. S. (2010.). The credibility revolution in empirical economics: How better research design is taking the con out of econometrics. *Journal of Economic Perspectives*, 24(2), 3-30.
- Baert, S. i Verhaest, D. (2019), Unemployment or overeducation: Which is a worse signal to employers?, *De Economist*, 167(1), 1-21.
- Cameron, A. C., i Trivedi, P. K. (2005.). Microeconometrics: Methods and Applications. Cambridge University Press.
- Caliendo, M., i Kopeinig, S. (2008). Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of Economic Surveys*, 22(1), 31-72.
- Caliendo, M., Tatsiramos, K., i Uhlendorff, A. (2013). Benefit duration, unemployment duration and job match quality: a regression-discontinuity approach. *Journal of Applied Econometrics*, 28(4), 604-627.
- Card, D., Chetty, R., i Weber, A. (2007.). The spike at benefit exhaustion: Leaving the unemployment system or starting a new job?. *American Economic Review*, 97(2), 113-118.
- Centeno, M., & Novo, Á. A. (2009.). Reemployment wages and UI liquidity effect: a regression discontinuity approach. *Portuguese Economic Journal*, 8(1), 45-52.
- Cox, D. R. (1972.). Regression models and life-tables. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Methodological)*, 34(2), 187-202.
- Cox, D. R., i Oakes, D. (2018.). Analysis of survival data. Chapman and Hall/CRC.
- Dahl, G., i Knepper, M. M.. (2022.). Unemployment Insurance, Starting Salaries, and Jobs, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 30152, lipanj 2022.
- Dlugosz, S., Wilke, R. A., & Stephan, G. (2014.). Fixing the leak: unemployment incidence before and after a major reform of unemployment benefits in Germany. *German Economic Review*, 15(3), 329-352.
- Esser, I., Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J., i Sjöberg, O. (2013.). Unemployment benefits in EU member states. European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion report.
- Gallie, D., Paugam, S., i Jacobs, S. (2003.). Unemployment, poverty and social isolation: Is there a vicious circle of social exclusion?. *European societies*, 5(1), 1-32.
- HZZ (2016.). Vanjska evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada 2010. - 2013. Sumarno evaluacijsko izvješće. Veljača, 2016. Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb. Dostupno na:

https://www.hzz.hr/UserDocsImages/HZZ_i_Ipsos_Vanjska-evaluacija-mjera-aktivne-politike-trzista-rada_2010.pdf.

HZZ (2022.). Internetska aplikacija Moja zapošljivost. Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb. Dostupno na: <https://mojazaposljivost.hzz.hr/>.

Jin, R. L., Shah, C. P., i Svoboda, T. J. (1995.). The impact of unemployment on health: a review of the evidence. *CMAJ: Canadian Medical Association Journal*, 153(5), 529.

Kaplan, E. L. i Meier, P. (1958.). Nonparametric estimation from incomplete observations. *Journal of the American Statistical Association*, 53(282):457–481.

Kraft, K. (1998.). An evaluation of active and passive labour market policy. *Applied Economics*, 30(6), 783-793.

Kyyrä, T., i Wilke, R. A. (2007.). Reduction in the long-term unemployment of the elderly: A success story from Finland. *Journal of the European Economic Association*, 5(1), 154-182.

Lalive, R., Van Ours, J., i Zweimüller, J. (2006.). How changes in financial incentives affect the duration of unemployment. *The Review of Economic Studies*, 73(4), 1009-1038.

Lalive, R., van Ours, J. C., i Zweimüller, J. (2006a.). How Changes in Potential Benefit Duration Affect Equilibrium Unemployment. (CentER Discussion Paper; Vol. 2006-94). Microeconomics.

Laporšek, S., Vodopivec, M. i Vodopivec, M. (2022), Activation programs for unemployment benefit recipients in Slovenia, *Review of Economic Perspectives*, 22(2), 75-95.

Lise, J., Seitz, S., i Smith, J. (2015.). Evaluating search and matching models using experimental data. *IZA Journal of Labor Economics*, 4(1), 1-35.

Lubyova, M., i Van Ours, J. (1997.). Unemployment dynamics and the restructuring of the Slovak unemployment benefit system. *European Economic Review*, 41(3-5), 925-934.

Lunau, T., Wahrendorf, M., Dragano, N., Siegrist, J., van der Wel, K. A., i Rigó, M. (2020.). Associations between change in labour market policies and work stressors: a comparative longitudinal survey data analysis from 27 European countries. *BMC Public Health*, 20(1), 1-15.

Machin, S. i Manning, A. (1999), The causes and consequences of long-term unemployment in Europe, in: *Handbook of labor economics*, Elsevier.

Marimon, R., i Zilibotti, F. (1999.). Unemployment vs. mismatch of talents: reconsidering unemployment benefits. *The Economic Journal*, 109(455), 266-291.

Martin, J. P. (2015.). Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness. *IZA Journal of Labor Policy*, 4(1), 1-29.

Mortensen, D. T. (1970.). Job search, the duration of unemployment, and the Phillips curve. *American Economic Review*, 60(5), 847-862.

Mortensen, D. T., i Pissarides, C. A. (1999.). New developments in models of search in the labor market. *Handbook of Labor Economics*, 3, 2567-2627.

Nekoei, A., i Weber, A. (2017.). Does extending unemployment benefits improve job quality?. *American Economic Review*, 107(2), 527-61.

Obadić, A. (2009.). Trendovi i novi koncepti politika zapošljavanja u Europskoj uniji i Hrvatskoj. U: *Rad u Hrvatskoj: Pred izazovima budućnosti. ur. V. Franičević i V. Puljiz.* Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

O'Campo, P., Molnar, A., Ng, E., Renahy, E., Mitchell, C., Shankardass, K., ... i Muntaner, C. (2015.). Social welfare matters: a realist review of when, how, and why unemployment insurance impacts poverty and health. *Social Science & Medicine*, 132, 88-94.

Pignatti, C., i Van Belle, E. (2021.). Better together: Active and passive labor market policies in developed and developing economies. *IZA Journal of Development and Migration*, 12(1).

Price, B. (2018.). The duration and wage effects of long-term unemployment benefits: Evidence from Germany's Hartz IV reform. *Diskussionspapier, online verfügbar unter http://brendanprice. ucdavis. edu/uploads/1/1/2/4/.../price-brendanhartz-20180310. pdf*.

Scruggs, L., i Allan, J. P. (2006.). The material consequences of welfare states: Benefit generosity and absolute poverty in 16 OECD countries. *Comparative Political Studies*, 39(7), 880-904.

Srboj, S., i Zilic, I. (2021.). "Fine... I'll do it myself": Lessons from self-employment grants in a long recession period. *IZA Journal of Labor Policy*, 11(1), 1:31.

Tatsiramos, K. (2009.). Unemployment insurance in Europe: unemployment duration and subsequent employment stability. *Journal of the European Economic Association*, 7(6), 1225-1260.

Tomić, I., Botrić, V., & Žilić, I. (2018). Analiza stanja i preporuke za razvoj dalnjih aktivnosti za osobe u NEET statusu. Uspostava sustava praćenja NEET osoba. Projektna studija (projektna studija). Zagreb: Ekonomski institut.

Uusitalo, R., i Verho, J. (2007.). *The effects of unemployment benefits on re-employment rates: evidence from the Finnish UI-benefit reform.* IFAU working paper 21.

Van Belle, E., di Stasio, V., Caers, R., de Couck, M. i Baert, S. (2018), Why are employers put off by long spells of unemployment?, *European Sociological Review*, 34(6), 694-710.

Van Ours, J. C., i 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.

Van Ours, J. C., i Vodopivec, M. (2008.). Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality?. *Journal of Public Economics*, 92(3-4), 684-695.

Winter-Ebmer, R. (1998.). Potential unemployment benefit duration and spell length: Lessons from a quasi-experiment in Austria. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 60(1), 33-45.

Winter-Ebmer, R. (2003.). Benefit duration and unemployment entry: A quasi-experiment in Austria. *European Economic Review*, 47(2), 259-273.

Wolff, J. (1997.). Unemployment Benefits and Incentives in Hungary: New Evidence. William Davidson Institute Working Papers Series 111. William Davidson Institute at the University of Michigan.

Yashiv, E. (2006.). Evaluating the performance of the search and matching model. *Contributions to Economic Analysis*, 275, 509-550.

DODATAK:
**Osnovni statistički pokazatelji o nezaposlenim osobama i korisnicima
novčane naknade**

Tablica D.1. Registrirane nezaposlene osobe i korisnici novčane naknade prema spolu, 2005. - 2021.

Godina	Prosječni broj nezaposlenih			Prosječni broj korisnika NN		
	Ukupno	Muškarci	Žene	Ukupno	Muškarci	Žene
2005.	308.738	127.942	180.796	72.801	30.431	42.370
2006.	291.616	116.519	175.097	66.407	25.513	40.894
2007.	264.448	102.482	161.966	59.603	21.688	37.915
2008.	236.741	89.540	147.201	57.258	20.233	37.025
2009.	263.174	107.115	156.059	68.967	29.136	39.831
2010.	302.425	136.805	165.620	78.439	39.004	39.435
2011.	305.333	141.408	163.925	74.501	37.292	37.209
2012.	324.324	152.079	172.245	74.171	36.456	37.715
2013.	345.112	163.070	182.042	70.479	34.898	35.581
2014.	328.187	153.485	174.702	58.347	28.644	29.703
2015.	285.906	130.698	155.208	48.442	22.800	25.642
2016.	241.860	107.947	133.913	39.907	17.991	21.916
2017.	193.967	83.144	110.823	33.977	14.328	19.649
2018.	153.542	66.403	87.139	29.795	12.917	16.878
2019.	128.650	57.125	71.525	28.066	12.354	15.712
2020.	150.824	67.229	83.595	37.447	16.021	21.426
2021.	136.816	60.988	75.828	27.044	11.342	15.702

Izvor: HZZ

Tablica D.1. Registrirane nezaposlene osobe prema razini obrazovanja, 2005. - 2021.

Godina	Ukupno	Prosječni broj nezaposlenih					
		Bez škole i nezavršena osnovna škola	Osnovna škola	SŠ za zanimanja do 3 godine i škola za KV i VKV radnike	SŠ za zanimanja u trajanju od 4 i više godina i gimnazija	Prvi stupanj fakulteta, stručni studij i viša škola	Fakultet, akademija, magisterij, doktorat
2005.	308.738	19.679	71.240	120.930	75.867	9.001	12.021
2006.	291.616	19.311	69.775	107.293	74.234	9.195	11.808
2007.	264.448	18.550	65.641	92.563	68.540	8.452	10.702
2008.	236.741	17.011	59.909	81.471	61.357	7.568	9.425
2009.	263.174	17.477	64.246	90.421	70.330	9.259	11.441
2010.	302.425	18.068	70.852	104.103	82.772	11.593	15.037
2011.	305.333	17.443	68.575	104.924	84.394	12.664	17.333
2012.	324.324	18.136	68.829	110.986	90.646	15.271	20.456
2013.	345.112	18.357	71.326	117.244	98.522	17.549	22.114
2014.	328.187	17.688	67.740	107.823	94.443	17.695	22.798
2015.	285.906	15.664	59.222	91.985	82.464	15.930	20.641
2016.	241.860	14.154	50.070	75.092	69.055	14.508	18.980
2017.	193.967	11.997	39.775	58.474	54.744	12.415	16.562
2018.	153.542	9.611	30.818	46.089	43.229	10.145	13.650
2019.	128.650	8.087	25.109	38.666	36.394	8.559	11.835
2020.	150.824	8.297	27.134	46.322	44.574	10.557	13.940
2021.	136.816	6.903	24.598	41.532	40.891	9.839	13.054

Izvor: HZZ

Tablica D.2. Korisnici novčane naknade prema razini obrazovanja, 2005. - 2021.

Godina	Ukupno	Prosječni broj korisnika NN					
		Bez škole i nezavršena osnovna škola	Osnovna škola	SŠ za zanimanja do 3 godine i škola za KV i VKV radnike	SŠ za zanimanja u trajanju od 4 i više godina i gimnazija	Prvi stupanj fakulteta, stručni studij i viša škola	Fakultet, akademija, magisterij, doktorat
2005.	72.801	3.426	15.090	32.858	16.885	2.106	2.436
2006.	66.407	3.403	14.824	28.028	16.041	2.039	2.072
2007.	59.603	3.192	13.761	24.432	14.669	1.819	1.730
2008.	57.258	2.974	13.475	23.128	14.304	1.774	1.603
2009.	68.967	3.376	16.121	27.163	17.839	2.242	2.226
2010.	78.439	3.892	17.960	30.392	20.659	2.696	2.840
2011.	74.501	3.520	16.261	28.568	20.004	2.907	3.241
2012.	74.171	3.203	14.762	27.722	20.250	3.543	4.691
2013.	70.479	2.796	13.717	26.508	20.317	3.238	3.903
2014.	58.347	2.049	11.259	21.576	17.102	2.768	3.593
2015.	48.442	1.538	9.066	17.581	14.397	2.461	3.399
2016.	39.907	1.158	6.900	14.062	12.233	2.277	3.277
2017.	33.977	974	5.715	11.505	10.672	2.083	3.028
2018.	29.795	792	4.746	10.049	9.485	1.941	2.782
2019.	28.066	707	4.355	9.055	9.101	1.979	2.869
2020.	37.447	898	5.569	12.203	12.305	2.755	3.717
2021.	27.044	449	4.028	8.403	9.029	2.113	3.022

Izvor: HZZ

Tablica D.3. Registrirane nezaposlene osobe prema dobi, 2005. - 2021.

Godina	Prosječni broj nezaposlenih										
	Ukupno	15 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 i više
2005.	308.738	17.220	45.138	39.308	32.988	33.719	33.983	38.489	39.996	22.674	5.223
2006.	291.616	16.023	40.558	36.649	30.297	29.753	31.457	35.326	40.938	24.971	5.644
2007.	264.448	13.860	33.999	32.523	26.856	26.121	27.874	31.156	39.824	25.680	6.555
2008.	236.741	11.420	28.416	28.217	23.966	22.974	24.465	26.873	36.955	26.079	7.376
2009.	263.174	13.220	33.644	33.743	27.690	25.398	26.841	28.259	37.862	28.146	8.371
2010.	302.425	15.811	40.007	41.205	33.675	29.342	30.259	31.588	39.466	31.586	9.486
2011.	305.333	15.617	41.078	41.929	34.308	29.936	29.624	31.582	37.430	33.154	10.675
2012.	324.324	17.186	44.877	45.445	37.031	32.146	31.009	33.205	36.552	35.057	11.816
2013.	345.112	18.140	47.619	47.441	39.361	35.013	32.949	35.584	37.653	37.708	13.644
2014.	328.187	16.683	42.593	43.207	36.513	33.440	31.106	33.901	36.380	39.303	15.061
2015.	285.906	14.814	34.910	35.001	30.615	28.940	27.409	29.664	32.541	36.334	15.678
2016.	241.860	11.849	28.009	28.683	24.757	24.071	23.351	24.642	28.514	32.184	15.800
2017.	193.967	8.401	21.173	22.384	19.290	19.144	18.754	19.750	23.436	26.731	14.904
2018.	153.542	6.370	16.131	17.254	14.698	14.834	15.086	15.618	18.378	21.527	13.646
2019.	128.650	5.412	13.682	14.611	12.282	12.475	12.764	13.040	14.909	17.505	11.970
2020.	150.824	6.239	17.437	18.699	14.981	15.184	15.242	15.052	16.587	18.725	12.678
2021.	136.816	5.577	14.868	16.197	13.204	13.613	14.081	14.062	14.936	17.793	12.485

Izvor: HZZ

Tablica D.5. Korisnici novčane naknade prema dobi, 2011. - 2021.

Godina	Prosječni broj korisnika NN										
	Ukupno	15 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 i više
2011.	74.501	212	4.461	8.151	8.240	6.782	6.100	6.618	13.657	15.706	4.574
2012.	74.171	417	4.927	9.016	8.483	7.041	6.184	6.668	10.883	15.619	4.933
2013.	70.479	171	3.865	7.494	8.406	7.390	6.357	6.822	9.311	15.300	5.363
2014.	58.347	162	3.125	6.001	6.616	6.042	5.134	5.397	6.939	13.542	5.389
2015.	48.442	151	2.763	5.014	5.579	5.209	4.367	4.465	5.236	10.609	5.049
2016.	39.907	158	2.567	4.405	4.794	4.415	3.726	3.492	4.027	7.617	4.706
2017.	33.977	153	2.483	3.899	4.165	3.860	3.258	2.973	3.248	5.553	4.385
2018.	29.795	154	2.357	3.352	3.634	3.399	2.981	2.602	2.814	4.282	4.220
2019.	28.066	160	2.321	3.276	3.446	3.245	2.987	2.589	2.803	3.598	3.641
2020.	37.447	231	3.292	4.518	4.597	4.566	4.308	3.768	3.938	4.550	3.679
2021.	27.044	89	1.834	3.024	3.157	3.272	3.187	2.886	2.939	3.728	2.928

Izvor: HZZ

Tablica D.4. Registrirane nezaposlene osobe prema trajanju nezaposlenosti, 2005. - 2021.

Godina	Prosječni broj nezaposlenih						
	Ukupno	0 - 3 mj.	3 - 6 mj.	6 - 9 mj.	9 - 12 mj.	1 - 3 g.	3 g. i više
2005.	308.738	49.089	35.481	25.721	20.196	78.711	99.540
2006.	291.616	48.308	32.069	21.724	17.032	74.425	98.058
2007.	264.448	42.123	29.560	20.363	15.331	61.209	95.862
2008.	236.741	40.334	26.092	17.293	12.793	51.253	88.976
2009.	263.174	56.549	36.735	23.123	16.187	49.424	81.156
2010.	302.425	62.420	44.681	31.592	23.910	67.028	72.794
2011.	305.333	64.810	43.220	29.812	22.154	81.764	63.573
2012.	324.324	73.150	49.923	32.685	25.560	83.148	59.858
2013.	345.112	72.753	50.151	35.336	27.109	96.198	63.565
2014.	328.187	66.291	45.864	32.300	24.183	92.977	66.572
2015.	285.906	63.588	39.050	24.254	17.521	73.298	68.195
2016.	241.860	54.902	33.013	20.166	14.278	54.863	64.638
2017.	193.967	49.181	27.287	15.102	10.430	36.895	55.072
2018.	153.542	43.433	23.054	12.410	8.040	25.343	41.262
2019.	128.650	39.380	20.440	11.103	7.356	20.233	30.138
2020.	150.824	44.099	26.718	16.725	11.241	25.892	26.149
2021.	136.816	31.888	20.115	13.689	10.211	34.964	25.949

Izvor: HZZ

Tablica D.5. Korisnici novčane naknade prema trajanju nezaposlenosti, 2011. - 2021.

Godina	Prosječni broj korisnika NN						
	Ukupno	0 - 3 mj.	3 - 6 mj.	6 - 9 mj.	9 - 12 mj.	1 - 3 g.	3 g. i više
2011.	74.501	22.751	12.703	6.641	4.685	14.161	13.560
2012.	74.171	25.958	13.635	6.756	4.387	10.834	12.601
2013.	70.479	24.650	13.018	6.873	4.598	9.683	11.657
2014.	58.347	22.675	11.379	6.031	4.172	4.343	9.747
2015.	48.442	20.699	9.221	4.666	3.337	2.765	7.754
2016.	39.907	19.146	7.292	3.371	2.320	1.760	6.018
2017.	33.977	17.805	6.241	2.474	1.742	1.237	4.478
2018.	29.795	16.520	5.681	2.121	1.380	921	3.172
2019.	28.066	16.489	5.685	1.926	1.114	731	2.121
2020.	37.447	22.587	8.294	2.831	1.536	863	1.336
2021.	27.044	15.141	6.197	2.487	1.580	881	758

Izvor: HZZ