

Veličina javnog sektora u Hrvatskoj

*Predrag Bejaković**

*Goran Vukšić***

*Vjekoslav Bratić****

UDK 35.076(497.5)

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno: 29. 10. 2010.

Prihvaćeno: 18. 3. 2011.

Mjerenje i usporedivost javnog sektora složeni su, a kakoća i pouzdanost podataka upitni, prvenstveno zbog metodologije izračuna, definicije i postojećih razlika između pojedinih javnih sektora. Definicije javnog sektora Međunarodnog monetarnog fonda, Sustava nacionalnih računa Ujedinjenih naroda te OECD-a, organizacija koje su najdalje otišle u analizi javnih sektora, primijenjene su u radu na hrvatski javni sektor. U skladu s tim definicijama hrvatski se javni sektor može podijeliti na opću državu i javna poduzeća. Cilj rada je da se bez obzira na probleme s konzistentnošću i točnošću podataka pokuša što točnije utvrditi stvarni broj zaposlenih i rashode za zaposlene u

* Dr. sc. Predrag Bejaković, znanstveni savjetnik Instituta za javne financije iz Zagreba (scientific advisor, the Institute of Public Finances, Zagreb)

** Dr. sc. Goran Vukšić, znanstveni suradnik Instituta za javne financije iz Zagreba (scientific associate, the Institute of Public Finances, Zagreb)

*** Dr. sc. Vjekoslav Bratić, znanstveni suradnik Instituta za javne financije iz Zagreba (scientific associate, the Institute of Public Finances, Zagreb)

hrvatskom javnom sektoru. Analiza pokazuje da je hrvatski javni sektor u razdoblju 2006.–2008. narastao za oko 10 tisuća zaposlenih. Najveći je broj zaposlenih u općoj državi.

Ključne riječi: javni sektor – Hrvatska, opća država, javna poduzeća

1. Uvod – o problemima mjerenja i usporedbe javnog sektora

Mjerenje veličine javnog sektora¹ radi međunarodne usporedivosti nije jednostavno zbog složenosti mjerenja, kakvoće i pouzdanosti podataka te upitne valjanosti i dosljednosti definicija o zaposlenosti u javnom sektoru (Hoffmann, 2002). Dodatni su razlozi i nepostojanje jedinstvenog teorijskog pristupa koji bi jednoznačno i precizno odredio područja djelovanja države te mnoge međusobne razlike među javnim sektorima koje su rezultat njihove veličine, obujma i strukture, političkog uređenja (unitarne ili savezne države) te demografskih i zemljopisnih obilježja pojedinih zemalja. Također, »različite zemlje imaju različite razine vlasti, što ovisi o njihovoj političkoj organiziranosti i razini fiskalne i institucionalne decentralizacije« (Litvack et al., 1998).

Svaka usporedba koja ne uzima u obzir sve nacionalne specifičnosti i posebnosti vrlo lako može dovesti do pogrešnih zaključaka. Zbog toga izravna međunarodna usporedba javnih sektora više služi kao ilustracija stanja nego kao čvrsto polazište u donošenju zaključaka, a budući da svaka od metoda usporedbe ima neke nedostatke, točnije je reći da se radi o procjenama. U analizi zaposlenih u javnom sektoru najdalje su otišli Međunarodni monetarni fond (MMF), Međunarodna organizacija rada (MOR; ILO), Ujedinjeni narodi (UN), Eurostat i Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD). No, i njihova su istraživanja obilježena mnogobrojnim metodološkim problemima ponajprije zbog nedostatka jednoznačnog sadržaja i obuhvata javnog sektora.

Rad se teorijski zasniva na pristupima više međunarodnih institucija koje sustavno analiziraju javni sektor, i to u prvom redu MMF-a, UN-a i OE-

¹ Rad je dio istraživačkog projekta *Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru* provedenog 2010. za Maticu hrvatskih sindikata.

CD-a. Posebice je naglasak stavljen na UN-ov Sustav nacionalnih računa (SNA), jer je to općeprihvaćena metodologija koja se koristi gotovo u svim statističkim uredima širom svijeta.

Nakon uvodnih napomena, analiziraju se definicije javnog sektora i njegovih podsektora MMF-a i UN-ov SNA te primjena tih definicija na hrvatski javni sektor. Središnji, treći dio rada posvećen je analizi zaposlenosti u hrvatskom javnom sektoru, i to posebno u općoj državi i javnim poduzećima. U zaključku se ističe da će unatoč ostvarenim poboljšanjima kod međunarodnih usporedbi i nadalje trebati uzimati u obzir specifičnosti pojedinih država, koje se mogu spoznati samo kroz detaljno proučavanje njihovih gospodarskih, političkih i društvenih obilježja.

2. Definicija javnog sektora i metodološka razgraničenja

Najveće probleme u analizama javnog sektora čine različitost metodologije izračuna i korištene definicije. Metodologija UN-a najrašireniji je koncept mjerenja javnog sektora. Ta metodologija odražava najbolje utemeljenu usvojenu klasifikaciju komponenata javnog sektora, iako još uvijek na međunarodnoj razini nisu u potpunosti na raspolaganju svi podaci o zapošljavanju u nekim segmentima javnog područja. Zbog toga se teško postiže njihova potpuna konzistentnost i usporedivost. Analiziraju se i definicije MMF-a i OECD-a.²

2.1. Definicija javnog sektora prema Međunarodnom monetarnom fondu

Statistika državnih financija MMF-a (*Government Financial Statistics – GFS*, 2001) u okviru ukupnoga javnog sektora razlikuje opću državu te javna i kvazijavna poduzeća (društva).

² Poznate su još aktivnosti na unapređenju metodologije koje provodi OECD te druge institucije poput Statističkog ureda EU – Eurostat i Međunarodne organizacije rada (ILO). EUROSTAT se koristi Labour Force Survey anketom o radnoj snazi te ima klasifikacije po djelatnostima. Istraživanje na kojem se temelji ovaj rad najvećim dijelom primjenjuje metodologiju SNA.

2.1.1. Opća država

Prema Priručniku MMF-a (*Government Finance Statistics Manual*, 1986, 2001), opća država obuhvaća sve jedinice kojih je primarna uloga izvršavanje državnih funkcija (izvršne, predstavničke i sudske) te provođenje javnih politika pružanjem netržišnih usluga i preraspodjelom dohotka i imovine, koje se najčešće financiraju fiskalnim i parafiskalnim nametima poput poreza i naknada. No, kako određene fiskalne aktivnosti izvan sektora opće države izvršavaju agencije monetarnog i/ili komercijalnog, a ne fiskalnog tipa, te se aktivnosti označuju kao kvazifiskalne. Pojam državni sektor kolokvijalno se mnogo češće rabi za označivanje pojma koji se stručno naziva općom državom, no državni je sektor samo jedan sastavni dio opće države.

Opću državu čine sve nacionalne i subnacionalne jedinice, uključujući i izvanproračunske fondove, neprofitne institucije koje pružaju netržišne usluge, ubiru prihode, stvaraju rashode za državu koja ih većim dijelom i kontrolira te proizvođače za tržište koji nisu društva s ograničenom odgovornošću (*unincorporated market producers*) i ne mogu se svrstati u kvazidruštva.

Tri osnovne razine vlasti opće države jesu: središnja država (*central government*), savezne države, provincijske ili regionalne vlasti (*state, provincial or regional government*) te lokalne vlasti (*local government*).

2.1.2. Javna poduzeća

Prema Priručniku MMF-a, javna poduzeća su sve cjeline u državnom vlasništvu i/ili pod državnom kontrolom koje prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge širokoj javnosti, a formirana su kao korporacije. No, ova definicija nije jednoznačna i detaljna jer je mnogo lakše odrediti vlasnika nekog poduzeća negoli definirati kontrolu države nad njim. Uobičajeno se vlasnikom poduzeća smatra javna vlast ili privatna osoba koja posjeduje sve ili preko 50% dionica ili druge vrste trajnog kapitala poduzeća, dok se kontrola javnih vlasti određuje kao stvaran utjecaj države na temeljne aspekte poslovanja poduzeća.

Daljnji je problem taj što u određivanju javnih poduzeća manjinsko vlasništvo javne vlasti može biti kombinirano s državnom kontrolom, a u nekim slučajevima kontrolu je iznimno teško utvrditi, zbog čega se događa da samo većinsko državno vlasništvo temeljno određuje javno poduzeće. U krajnjem slučaju zakonodavstva u pojedinim zemljama dopuštaju i da poduzeće u privatnom vlasništvu bude javno poduzeće, uz uvjet da ga kontrolira država i da proizvodi za široki krug potrošača.

U praksi se postupa sasvim pragmatično te se javnim poduzećima smatraju sva zakonom definirana poduzeća koja su najčešće u većinskom državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom, a na području su ponude javnih usluga.

Priručnik MMF-a navodi da je »javno poduzeće koncept koji objedinjava elemente javnosti i tržišnosti. Elementi javnosti odražavaju se na način da: 1. najvažnije poslovne odluke donosi država kao vlasnik trajnog kapitala (putem neke svoje agencije ili upravnih odbora u kojima sjede državni predstavnici). Kriteriji za donošenje odluka nisu vezani isključivo uz financijsku dobit, već i uz šire društvene interese (npr. socijalnu politiku); 2. dobit odnosno gubici poslovanja putem državnog proračuna pripadaju cijeloj zajednici; 3. javno je poduzeće odgovorno za svoje poslovanje cijelom društvu, odnosno parlamentu kao krajnjem 'čuvaru' javnog interesa. Elementi tržišnosti odnose se na to da se 1. očekuje da javno poduzeće bude financijski zdravo u dugom roku i da bude podvrgnuto stalnoj tržišnoj provjeri te na to da bi 2. cijene koje javno poduzeće naplaćuje trebale biti zasnovane na troškovima poslovanja (tj. cijene bi trebale pokriti granične troškove). Ova dva posljednja kriterija razlikuju javno poduzeće od ostalih javnih djelatnosti (obrazovanje, sudstvo i zaštita okoliša)«.

Javna poduzeća postoje zbog tržišnih neuspjeha (npr. prirodnih monopola koji bi bez državne regulacije proizvodili nedovoljnu količinu proizvoda uz previsoku cijenu) i potrebe za državnom regulacijom. Zbog toga država najčešće javna poduzeća osniva u komunalnim uslugama (npr. elektroopskrba, komunikacije, transportne usluge, vodoopskrba i luke), ali se one pojavljuju i u drugim sektorima da bi putem njih država utjecala na zaposlenost te povećala štednju i investicije. Dije se na *nefinancijska javna poduzeća* i *javne financijske institucije*, a zajedničko im je vlasništvo i/ili kontrola države.

Nefinancijska poduzeća u mnogim zemljama pružaju usluge na nekomercijalnoj osnovi, obično u obliku nižih cijena od onih potrebnih za pokrivanje troškova (npr. naplaćivanje struje po cijeni nižoj od tržišne za seoska domaćinstva), dok u nekim zemljama prema zahtjevu države pružaju i određene socijalne usluge. Te se nekomercijalne aktivnosti mogu financirati unakrsnim subvencioniranjem između raznih grupa potrošača (neki potrošači plaćaju više, a neki nižu cijenu za istu uslugu) ili se gubitak nefinancijskih javnih poduzeća pokriva iz proračuna, što narušava transparentnost sustava. U Hrvatskoj u ovu skupinu primjerice spadaju Hrvatska elektroprivreda, Hrvatska lutrija i Hrvatske šume.

Javne se financijske institucije osnivaju da bi se osigurale određene kvazifiskalne usluge, a najčešće su u tranzicijskim zemljama i zemljama u

razvoju. Tipičan primjer su državne razvojne banke koje kreditiraju odabrane sektore ili poduzeća na nekomercijalnoj osnovi (po nižim kamatnim stopama od tržišnih), kao što to u Hrvatskoj čini Hrvatska banka za obnovu i razvoj.

2.2. Definicija javnog sektora prema Sustavu nacionalnih računa Ujedinjenih naroda

Statistički standardi i metodologije Ujedinjenih naroda pod nazivom Sustav nacionalnih računa (*System of National Accounts – SNA*, 1993)³ također javni sektor dijeli na opću državu i kvazidržavna (ili javna) poduzeća. No, SNA rabi općenitiju i širu definiciju opće države prema kojoj se »sektor opće države sastoji od ukupnosti institucionalnih jedinica koje, osim ispunjavanja svoje političke odgovornosti i uloge u ekonomskom reguliranju, stvaraju i načelne netržišne usluge (i moguća dobra) za osobnu i zajedničku potrošnju te za preraspodjelu dohotka i bogatstva«. Time se »javni sektor sastoji:

- a) od svih institucionalnih jedinica koje pripadaju središnjoj državi te regionalnoj ili lokalnoj vlasti;
- b) od fondova socijalne sigurnosti na svim razinama vlasti;
- c) od svih netržišnih neprofitnih institucija koje država nadzire i pretežito financira; i
- d) od javnih poduzeća ili kvazidržavnih poduzeća koje nadzire država.

Jedinice od a) do c) nazivaju se opća država, dok su d) javna poduzeća, a zaposlenici svih tih jedinica zaposlenici su javnog sektora. Kao približne pokazatelje za financijske transfere iz opće države svim drugim razinama, SNA uzima podatke o intermedijarnoj potrošnji i socijalne transfere u naravi kroz tržišne proizvođače« (SNA, 1993).

Organizacije koje proizvode robu i pružaju usluge u javnom području tako mogu biti javne (ministarstva, javne škole, javna poduzeća) ili privatne (privatne bolnice koje se financiraju iz sredstava javnog zdravstvenog osi-

³ Prema istraživanjima i podacima OECD-a, *država* se odnosi na opću državu u skladu s definicijom SNA. Opća država obuhvaća ministarstva, vladine urede i agencije; netržišne ustanove koje su u javnom vlasništvu, kao što su javne bolnice, javne škole, zavodi ili službe za mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Tu su udružene sve razine vlasti, uključujući regije, provincije i općine.

guranja, privatne škole koje se (su)financiraju iz proračuna različitih razina, privatna poduzeća koja podugovaranjem s državom proizvode robu i pružaju usluge javnosti, npr. smještaj starijih i nemoćnih osoba u privatnoj ustanovi i njihova njega u domu korisnika).

U skladu s tim, organizacije se mogu financirati iz javnih i nejavnih izvora. Primjeri financiranja iz javnih izvora su javne škole koje pružaju tzv. usluge od općeg neekonomskog interesa i druge obrazovne ustanove na svim razinama, zdravstvene i socijalne službe te kulturne ustanove, a iz nejavnih izvora su poduzeća u javnom vlasništvu koja se financiraju prihodima iz naknada koje plaćaju korisnici, koncesionari zakonskih monopola.⁴

SNA razlikuje dva tipa proizvodnje: tržišno i netržišno orijentirana. Dobra i usluge koji se prodaju na tržištu smatraju se učinkom javnih poduzeća, a ne središnje države, i vrednuju se po tržišnim cijenama, pa čak i ako su te cijene niže od troškova (npr. telekomunikacije u javnom vlasništvu, željeznice i komunalna poduzeća). Dobra i usluge koje su ostvarili državni službenici i namještenici i koji se distribuiraju bez naknade (ili po cijeni koja je ekonomski neznatna) smatraju se rezultatom rada opće (središnje ili lokalne) države. To uključuje aktivnosti državnih ministarstava, vladinih ureda i agencija, ali i djelovanje netržišnih ustanova u javnom vlasništvu kao što su škole, bolnice, zavodi ili službe za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, uz pretpostavku da ih država nadzire i financira.

2.3. Javno područje prema OECD-u

OECD-ov Direktorat za javnu upravu razvija metodološki usporedive podatke, odgovarajuću terminologiju i pokazatelje zaposlenosti u javnom sektoru (OECD, 2009). Između ostalog, OECD time želi razviti i konkretnu definiciju tzv. »javnog područja« (*public domain*) – koje, osim usluga državnih organizacija i onih koje ona nadzire, uključuje i usluge koje pružaju privatne organizacije, a država ih izravno ili neizravno financira. Ta bi metodologija u konačnici trebala biti konzistentna i sa SNA metodologijom. No, u do sada učinjenoj harmonizaciji pojmova i dalje postoje značajne razlike među zemljama u shvaćanju i tumačenju pojmova *javni sektor* i *državna organizacija*, zbog čega OECD-ovi stručnjaci (OECD,

⁴ U ovu skupinu spadaju i komunalne usluge koje također imaju značajan broj zaposlenih, a te djelatnosti često ostaju u domeni lokalnih jedinica, npr. održavanje groblja, čistoća, uređenje zelenih površina, vodovod, i sl.

2008; 2009) upozoravaju na složenost različitoga tumačenja pojma javno i velike poteškoće pri utvrđivanju stanja u pojedinim zemljama.

Nadalje, OECD je, nakon objave prve verzije metodologije u 2005., počeo razvijati i upitnik o usporedbi zaposlenosti u tzv. javnom području, zbog čega su u nekoliko zemalja prikupljeni podaci za opću državu, ali su za mnoge zemlje i razine vlasti podaci krajnje nepouzdana i teško usporedivi (Pilichowski, Turkischand, 2008). Cilj razvitka upitnika je mjerenje opsega zaposlenosti u državnom i javnom sektoru, ali i procjena drugih troškova vezanih za dobra i usluge koje financira država te posebice one koje proizvodi i pruža privatni sektor u ime države.⁵

OECD pod pojmom *država* smatra opću državu u skladu s definicijom SNA, koja obuhvaća ministarstva, vladine urede i agencije; netržišne ustanove koje su u javnom vlasništvu, kao što su javne bolnice, javne škole, zavodi ili službe za mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Tu su udružene sve razine vlasti, uključujući regije, provincije i općine. Javna poduzeća odnose se na SNA kategoriju »javne korporacije i kvazikorporacije (javna poduzeća ili tvrtke)«, a pripadaju im poduzeća u javnom vlasništvu koja nisu klasificirana u podsektoru opće države, kao što su banke u državnom vlasništvu, luke i zračne luke.

OECD je (2008) podijelio sve zaposlene opće države na dvije kategorije: I) zaposlenici uključeni u »izravno pružanje usluga« (ministarstva, vladini uredi i agencije, netržišne ustanove u javnom vlasništvu – javne bolnice, javne škole i dr.) i II) zaposlenici uključeni »u neizravno pružanje usluga« (škole, bolnice i druge ustanove koje, u najvećoj mjeri, financira i nadzire država, ali ne moraju biti u državnom ili javnom vlasništvu).

Pilichowski i Turkisch (2008) ističu da je OECD pokušao usporediti podatke o zaposlenima, o njihovu broju, procjeni izdvajanja za tu namjenu po svakom zaposlenom u javnom sektoru u usporedbi sa stanjem u gospodarstvu. No, Pilichowski i Turkisch (2008) navode da među najvažnija ograničenja podataka o zaposlenosti u podacima OECD-a spadaju ta da nisu za sve zemlje uzeti podaci o zaposlenosti na nacionalnoj razini u mirovinskom osiguranju,⁶ za neke nisu obuhvaćeni podaci o zaposlenosti u mirovinskom

⁵ Na primjer, razina zaposlenosti i odgovarajućih troškova u jednoj zemlji može biti velika, u usporedbi s drugim zemljama. Ipak, ako promatrana zemlja ima razmjerno niže troškove dobara i usluga koje proizvodi i pruža privatni sektor, a financira država, lako se može dogoditi da su ukupni troškovi proizvodnje dobara i pružanja usluga u javnom području niži, u usporedbi s drugim zemljama.

⁶ Npr. za Austriju, Belgiju, Finsku, Francusku, Mađarsku, Japan, Koreju, Nizozemsku, Španjolsku, Švedsku i Tursku.

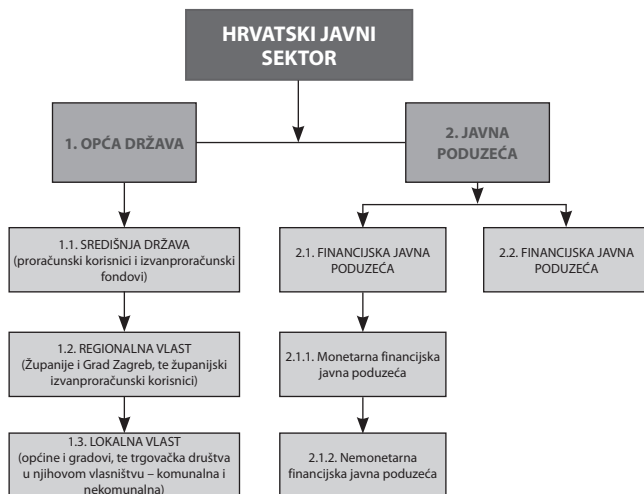
osiguranju na svim razinama vlasti,⁷ a npr. za Austriju ne obuhvaćaju zaposlene u privatnim neprofitnim organizacijama koje financira država. Ujedno, za pojedine zemlje nisu obuhvaćeni svi podaci o visokom obrazovanju. Nadalje, za većinu zemalja u OECD-ovim su upitnicima podaci prikupljeni samo za broj zaposlenika u državnom i javnom sektoru (bez obzira na to jesu li radili puno ili skraćeno radno vrijeme), dok su za Austriju, Nizozemsku, Švedsku i Švicarsku izraženi u ekvivalentu punoga radnog vremena. Tako su, osim za te četiri zemlje, precijenjeni podaci o broju zaposlenika u državnom i javnom sektoru, pa će stoga OECD pokušati napraviti odgovarajuće korekcije.

Vidi se da je gotovo nemoguće dobiti podatke za ukupnu zaposlenost u javnom području i/ili pružanje javnih usluga, jer su tu uključeni značajni dijelovi nevladinog sektora, za koje obično ne postoje pouzdani podaci i/ili potrebni vremenski odsjeci.

3. Teoretski okvir analize hrvatskog javnog sektora

Prilagodivši se definicijama javnog sektora MMF-a i SNA, ali i domaćih autora (Bajo, Jurlina-Alibegović, 2008), može se reći da i hrvatski javni sektor čine *opća država* i *javna poduzeća*, što je prikazano na slici 1.

Slika 1. Hrvatski javni sektor



⁷ Npr. za Australiju, Kanadu, Njemačku, Norvešku, Portugal (za neke godine) i za SAD.

3.1. Opća država

Opća država obuhvaća sve institucije koje se izravno ili neizravno financiraju iz proračuna države i/ili lokalnih i regionalnih jedinica te izvanproračunske korisnike. Javno poduzeće Financijska agencija (FINA) u ime Ministarstva financija vodi tzv. Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Opću državu u Hrvatskoj (slika 2) čine:

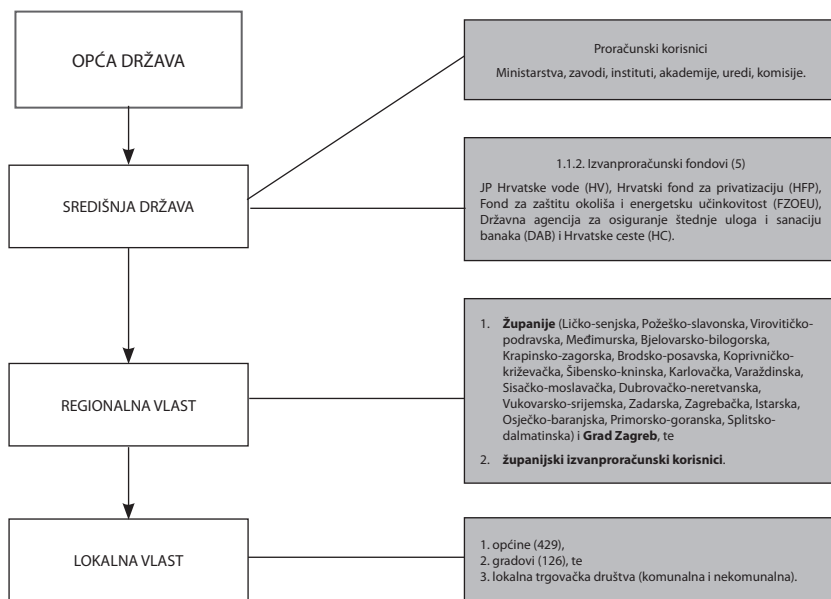
1. središnja država koja se sastoji od:

- 1.1. *proračunskih korisnika* – Zakon o proračunu (NN 87/08) u ovu skupinu svrstava sva državna tijela, ustanove, proračunske fondove i lokalne samouprave čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu. Središnju državnu upravu čini i 20 ureda državne uprave smještenih u županijama. Lokalni proračunski korisnici su institucije kojima je osnivač lokalna jedinica, kojima je izvor prihoda proračun lokalne jedinice u iznosu 50% i više te koji su navedeni u registru korisnika lokalnih proračuna (primjerice muzeji, vrtići, centri za socijalnu skrb, osnovne i srednje škole, domovi umirovljenika, javne vatrogasne postrojbe, zdravstvene ustanove u vlasništvu županija odnosno Grada Zagreba kao što su klinički bolnički centri i kliničke bolnice te županijski zavodi za javno zdravstvo).
- 1.2. *izvanproračunskih fondova* – prema Zakonu o proračunu izvanproračunski su korisnici institucije u kojima država (ili lokalne i regionalne jedinice) ima odlučujući utjecaj na upravljanje, izvor njihova financiranja je namjenski prihod i/ili drugi prihodi te su evidentirani u registru korisnika. Izvanproračunski korisnici mogu biti izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe. Izvanproračunski korisnici od 2008. su Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatske vode, Hrvatski fond za privatizaciju, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost i Hrvatske ceste, a prema registru Ministarstva financija regionalni izvanproračunski korisnici za sada su samo županijske uprave za ceste;⁸

⁸ U razdoblju 2005.–2008. broj izvanproračunskih fondova pao je s devet na pet, a najveća se promjena dogodila od početka 2007. kada su transakcije svih fondova socijalnog

2. regionalne (20 županija i Grad Zagreb) i lokalne vlasti (npr. u 2008. bilo je 429 općina i 126 gradova).

Slika 2. Opća država u Hrvatskoj, 2008.



3.2. Javna poduzeća

Hrvatska javna poduzeća obavljaju različite državne poslove i izvršavaju financijske transakcije na zahtjev vlasnika, tj. državnih jedinica. Zakonom o proračunu definirana su kao pravne osobe u većinskom izravnom ili neizravnom državnom vlasništvu, čije su dionice ili poslovni udjeli u portfelju Republike Hrvatske ili u kojima ona ima osnivačka (vlasnička) prava. No, zbog ovako općenite definicije i nedovoljno precizno definiranog pitanja vlasništva u praksi je otvoreno pitanje (ne)pripadnosti određenih javnih i

osiguranja (HZMO-a, HZZO-a i HZZ-a) uključene u sustav Državne riznice i od kada se vode kao proračunski korisnici u okviru središnje države. Sljedeća promjena dogodila se u srpnju 2008., kada su Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC), u skladu s europskom statističkom metodologijom ESA 95, prestale biti izvanproračunski fond te su iz sektora opće države razvrstane u sektor javnih nefinancijskih poduzeća. Na taj način od 2010. djeluje pet izvanproračunskih fondova (v. sliku 2.).

dioničkih društava u Hrvatskoj ukupnom javnom sektoru, tj. sektoru javnih poduzeća.⁹

Dijele se na *financijska* i *nefinancijska* javna poduzeća, a *financijska* dalje na monetarna i nemonetarna.

Monetarna su financijska javna poduzeća rezidentna depozitarna društva pod kontrolom jedinica opće države. Čine ih financijska društva, kvazi-javna društva i tržišne neprofitne institucije čija je glavna djelatnost financijsko posredovanje, i koje imaju obveze u obliku depozita ili financijskih instrumenata koji su, praktično, supstituti depozita (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008: 25). U ovu skupinu ubrajaju se Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), Hrvatska poštanska banka (HPB), Croatia osiguranje d.d.¹⁰ i Croatia banka.

Nemonetarna financijska javna poduzeća su sva rezidentna financijska društva pod kontrolom jedinica opće države (osim javnih depozitarnih društava i središnje banke) i ona su kombinacija nefinancijskih i nemonetarnih financijskih javnih društava. Te institucije obavljaju pomoćne aktivnosti transakcija vezanih za financijsku imovinu i obveze ili transformaciju sredstava; ne izlažu se riziku osiguranja financijske imovine ili stvaranja obveze, nego obavljaju financijsko posredovanje kao glavnu aktivnost (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008: 27). Prilagodivši se toj definiciji, prema tim autorima u ovoj su skupini Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), Financijska agencija (FINA) te Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD).¹¹ No, mora se istaknuti da takva funkcijska podjela pojedinih javnih poduzeća, a ponekad i drugih javnih institucija, prema kojoj su primjerice FINA i HANFA javna poduzeća, s pravnog stajališta često nije ispravna.¹²

⁹ Primjerice, Bajo i Jurlina Alibegović (2008) Zagrebačku burzu d.d. i Tržište novca d.d. ubrajaju u nemonetarna financijska javna poduzeća jer obavljaju određene javne usluge, no upitna je njihova javna pripadnost po pitanju vlasništva i kontrole jer su im vlasnici institucionalni investitori, a ne država, koja ih i ne kontrolira niti njima upravlja. Na drugoj strani npr. Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD) jest javno poduzeće, jer su mu većinski vlasnici RH (62,30%) i javno poduzeće FINA (16,61%), a ostatak dionica (21,09%) raspodijeljen je među sudionicima tržišta kapitala (banke, brokerske kuće i izdavatelji).

¹⁰ S većinskim državnim vlasništvom u portfelju Hrvatskog fonda za privatizaciju (HFP; 80,28% na dan 31. prosinca 2009.).

¹¹ Prema definiciji u ovu bismo skupinu mogli ubrojiti i Hrvatski fond za privatizaciju (HFP) i Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (DAB), no oni se vode kao izvanproračunski korisnici.

¹² Upitnost ovako primijenjene funkcijske pripadnosti HANFE i FINE javnim poduzećima proizlazi iz činjenice da te organizacije u pravnom smislu nisu poduzeća. HANFA je

Nefinancijska javna poduzeća u Hrvatskoj pružaju usluge od posebnog državnog interesa i posebne važnosti za provedbu ekonomske politike Vlade RH te pokrivaju područja prometa, infrastrukture i ostalih usluga od općeg ekonomskog i društvenog interesa, nad kojima država provodi redovito praćenje, kontrolu i reviziju poslovanja.

Sabor je 2009. prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javne dužnosti (NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09), na prijedlog Vlade utvrdio novu Odluku o popisu trgovačkih društava od posebnog državnog interesa (NN 132/09) koja sadržava ukupno 66 trgovačkih društava.¹³ Prilikom donošenja odluka iz 2004. temeljni je kriterij bio 25% i više vlasništva objedinjenog državnog portfelja, a za novi popis iz 2009.: vlasništvo objedinjenog državnog portfelja, uključujući i kapitalni fond kao vlasnika dionica iznad 25%, te posebno značenje za razvitak pojedinih regija i/ili pojedinih industrijskih grana u RH.¹⁴ U listopadu 2010. prvi je put Sabor raspravljao o Izvješću o društvima od posebne državne skrbi za 2009.¹⁵ Ukupno je analizirano poslovanje 69 društava/grupa (66 od posebnog državnog interesa, 2 ustanove Hrvatske vode i Hrvatsku radio-televiziju te FINU), koji su do ove odluke bili sastavni dio izvješća o poslovanju koje je Ministarstvo financija upućivalo Vladi na usvajanje. Podaci se u najvećoj mjeri podudaraju s podacima u tablici 3, što je i razumljivo jer najvećim dijelom potječu iz istog izvora – Ministarstva financija, no na

u prvom redu regulator, poput drugih agencija kao što su Hrvatska agencija za poštu i telekomunikacije (HAKOM) i Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA). Naime, nije riječ o tome da HANFA djeluje u nekom okruženju, a država je kontrolira, nego je ključno da HANFA kontrolira subjekte na tržištu čime je preuzela funkciju države. FINA je agencija koja pruža određene usluge pa je u ovoj skupini prema toj svojoj funkciji. Državni zavod za statistiku HANFU i FINU primjerice vodi pod sektorom javnih financijskih pomoćnih institucija. Zbog takvih nejasnoća očito će u narednom razdoblju trebati točno utvrditi pravni status i pripadnost svih tih institucija te općenito usvojiti i uskladiti klasifikacije pojedinih dijelova javnog sektora prema jasnim kriterijima.

¹³ Prvotno se ta odluka odnosila na 210 poduzeća (NN 140/04, 160/04, 174/04), no kako je od tog vremena nastalo mnogo izmjena u vlasničkim strukturama društava, a neka su društva ugašena, Vlada je zadužila Hrvatski fond za privatizaciju da napravi nov popis.

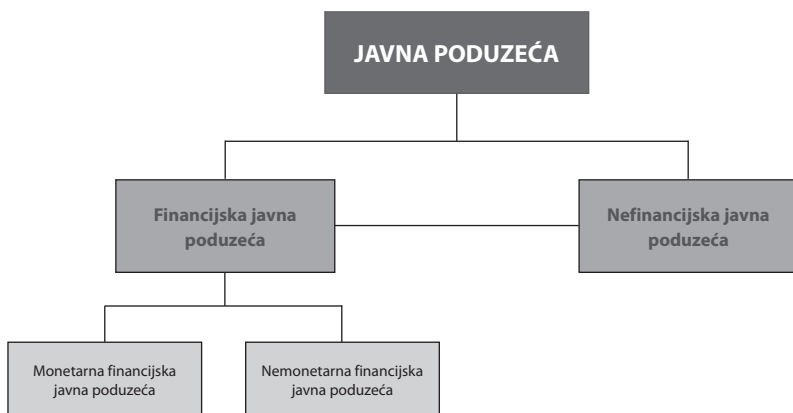
¹⁴ Prema Evidenciji HFP, u njegovu portfelju postoje još državne dionice i udjeli u 878 trgovačkih društava (31. prosinca 2008.) u djelomičnom vlasništvu države. Mnoga poduzeća koja su u fazi pretvorbe prešla u vlasništvo Fonda (čije članove upravnih odbora imenuje Vlada) ispunjavaju kriterije državne kontrole i državnog vlasništva i mogla bi se smatrati javnima, ali zakonodavac ih nije imenovao javnim poduzećima jer ne zadovoljavaju dio definicije o proizvodnji dobara i usluga za široki krug potrošača. Privatizacija tih poduzeća predlaže se kao glavni lijek u liječenju njihove niske operativne učinkovitosti (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008).

¹⁵ <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=35628&sec=2601&dm=2>

svojim stranicama Ministarstvo financija objavljuje izvješća samo nekoliko društava u većinskom vlasništvu države i društava od posebnog državnog interesa, prikazanih na slici 3.

U skupinu nefinancijskih javnih poduzeća primjerice ubrajaju se Hrvatska pošta, Jadrolinija, Hrvatska elektroprivreda (HEP), Hrvatska lutrija i Odašiljači i veze.

Slika 3. Podjela javnih poduzeća u Hrvatskoj, 2008.



Izvor: Sistematizacija autora, prema dostupnim podacima Ministarstva financija te iz: Bajo, Jurlina Alibegović, 2008.

Napomena: Upitna je i pripadnost Hrvatske radiotelevizije u ovu skupinu jer Ministarstvo financija HRT vodi kao javno poduzeće (od interesa za RH), a Zakonom je definirana kao javna ustanova (i ne bi je se smjelo stavljati u ovu grupu) koja se svim prihodom od svoje djelatnosti mora koristiti za vlastite potrebe i taj prihod ne predstavlja dobit.

Može se reći da su sličnosti ustroja javnog sektora u Hrvatskoj prema definicijama MMF-a i SNA velike, a u prvom redu se odnose na obuhvat pojedinih podsektora ukupnog javnog sektora. Unatoč tomu, evidentne će razlike i dalje postojati, prvenstveno zbog veličine, obujma i strukture aktivnosti, političkog uređenja te demografskih i zemljopisnih obilježja pojedinih javnih sektora.

4. Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru

Ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru sastoji se od zaposlenih u općoj državi i javnim poduzećima. Podaci korišteni u ovom radu

pribavljeni su iz različitih izvora: Ministarstva uprave, samostalnim istraživanjem, tj. izravnim kontaktom i anketiranjem analiziranih institucija, te javno objavljenim podacima na stranicama pojedinih institucija. Iako određen broj institucija, posebice javnih poduzeća, dostavlja Ministarstvu financija svoje financijska izvješća, ona nisu cjelovita. Zbog toga smo izravnim kontaktom s pojedinim institucijama i slanjem upita pokušali saznati koliki je broj zaposlenih i rashode za zaposlene u pojedinoj instituciji.

4.1. Zaposleni u općoj državi

Ukupan broj korisnika i rashodi opće države prikazani su u tablici 1, iz koje se vidi da je u razdoblju 2005.–2008. sektor opće države u Hrvatskoj rastao u prvom redu povećanjem broja općina, dok se broj proračunskih korisnika nije mijenjao (izuzev u 2007.), a broj izvanproračunskih korisnika smanjen je.

Tablica 1. Broj korisnika i rashodi konsolidirane opće države, 2005.–2008., u milijardama kuna

| | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | Indeks 2008./2005. | Rashodi po zaposlenom 2008. |
|--|-------|-------|-------|-------|-----------------------|-----------------------------------|
| Broj korisnika opće države | 627 | 627 | 628 | 639 | 101,9 | – |
| Korisnici državnog proračuna | 49 | 49 | 47 | 49 | 100,0 | – |
| Izvanproračunski korisnici | 9 | 9 | 6 | 5 | 55,6 | – |
| Lokalne i regionalne jedinice | 569 | 569 | 575 | 576 | 101,2 | – |
| Ukupni rashodi opće države | 100,5 | 107,7 | 118,8 | 130,3 | 129,6 | |
| Rashodi za zaposlene opće države | 26,6 | 28,2 | 31,1 | 33,6 | 126,0 | – |
| Plaće i nadnice | 22,7 | 24,0 | 26,3 | 28,6 | 126,0 | – |
| Socijalni doprinosi | 3,9 | 4,2 | 4,8 | 5,0 | 126,1 | – |
| Rashodi za zaposlene prema razinama opće države, u tisućama kuna | 26,6 | 28,2 | 31,1 | 33,6 | 126,0 | 106,0 |
| Državni proračun | 23,1 | 24,3 | 27,5 | 29,9 | 129,2 | 120,3 |

| | | | | | | |
|-------------------------------|-----|-----|-----|-----|-------|-------|
| Izvanproračunski korisnici | 1,1 | 1,2 | 0,6 | 0,3 | 25,2 | 186,6 |
| Lokalne i regionalne jedinice | 2,4 | 2,7 | 3,0 | 3,4 | 141,6 | 50,7 |

Izvor: Ministarstvo financija (2009a). Izračun autora.

U analiziranom razdoblju konsolidirani rashodi opće države rastu oko 30%, a samo rashodi za zaposlene oko 26%. Jesu li ukupni rashodi za zaposlene, posebice za plaće i nadnice, u općoj državi pratili i kretanja ukupnog broja zaposlenika u općoj državi, prikazuje tablica 2. Pri tome ukupnu zaposlenost u općoj državi čine zaposleni u korisnicima državnog proračuna, izvanproračunskim korisnicima te regionalnim i lokalnim jedinicama.

Tablica 2. Ukupan broj zaposlenih u općoj državi, 2005.–2008.

| | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | Indeks 2008./2006. |
|---|---------|---------|---------|---------|-----------------------|
| <i>Opća država (1.+ 2.)</i> | – | 309.268 | 315.465 | 317.265 | 102,6 |
| <i>1. Središnja država</i> | 245.040 | 246.906 | 250.844 | 250.459 | 101,4 |
| 1.2. Korisnici državnog proračuna | 234.309 | 235.976 | 246.883 | 248.949 | 105,5 |
| Javni i državni dužnosnici | 3.012 | 3.004 | 3.007 | 2.895 | 96,1 |
| Javni i državni službenici i namještenici* | 174.967 | 176.447 | 186.352 | 187.063 | 106,9 |
| Javni službenici u zdravstvenim ustanovama | 56.330 | 56.525 | 57.524 | 58.991 | 104,7 |
| 1.3. Izvanproračunski korisnici | 10.731 | 10.930 | 3.961 | 1.510 | 13,8 |
| Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO) | 3.287 | 3.392 | – | – | |
| Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO) | 2.411 | 2.487 | – | – | |
| Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ) | 1.194 | 1.204 | – | – | |
| Javno poduzeće Hrvatske vode (HV) | 737 | 749 | 751 | 771 | |
| Javno poduzeće Hrvatske ceste (HC) | 358 | 386 | 412 | 431 | |
| Javno poduzeće Hrvatske autoceste (HAC) | 2.496 | 2.466 | 2.484 | – | |
| Državna agencija za sanaciju banaka (DAB) | 25 | 24 | 24 | 24 | |

| | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|-------|
| Hrvatski fond za privatizaciju (HFP) | 190 | 187 | 179 | 180 | |
| Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (FZOEU) | 33 | 35 | 111 | 104 | |
| 2. <i>Lokalne</i> i 3. <i>Regionalne jedinice</i> ** | – | 62.362 | 64.621 | 66.806 | 107,1 |
| Županije i Grad Zagreb – tijela i korisnici | 11.511 | 12.308 | 13.651 | 14.545 | 118,2 |
| Gradovi i općine – tijela i korisnici | 19.812 | 21.323 | 21.660 | 22.951 | 107,6 |
| Lokalna i regionalna komunalna poduzeća | – | 28.731 | 29.310 | 29.310 | 102,0 |

Izvor: Za proračunske korisnike Ministarstvo uprave, ostali podaci Ministarstvo financija (2009b i 2009c). Izračun autora.

* Bez zaposlenih u proračunskim korisnicima – Središnjoj obavještajnoj agenciji (SOA) i Uredu vijeća za nacionalnu sigurnost (UNS, u 2008.), iako je npr. poznato da je u 2007. u Uredu radilo 37 zaposlenika.

** Bez zaposlenih u lokalnim nekomunalnim poduzećima.

Ukupan broj zaposlenika u općoj državi uključuje zaposlenike u središnjoj državi te lokalnim i regionalnim vlastima. Iz tablice 2 vidi se da je u 2008. u općoj državi bilo zaposleno više od 317 tisuća osoba. No, da bi se dobio točan ukupni broj zaposlenika u općoj državi, osim zaposlenih u tim institucijama nužno je uključiti i zaposlenike regionalnih izvanproračunskih korisnika (županijskih uprava za ceste) te zaposlenike lokalnih komunalnih (dostupni u ograničenom obujmu) i nekomunalnih poduzeća (trenutačno u potpunosti nedostupni).¹⁶

Nadalje, osim ukupnog broja zaposlenih u izvanproračunskim fondovima, sve ostale podskupine opće države bilježe manji ili veći porast zaposlenih, koji je najizraženiji u tijelima i korisnicima regionalnih jedinica (više od 18%), dok je najveće, ali samo »kozmetičko« smanjenje zbog promjena

¹⁶ Lokalne i regionalne jedinice osnivači su i većinski vlasnici samostalnih pravnih osoba, trgovačkih društava u kojima imaju odlučujući utjecaj na njihovo upravljanje. Dije se na komunalna i nekomunalna poduzeća. Komunalna se poduzeća financiraju iz komunalne naknade kao namjenskog prihoda te su evidentirani u registru korisnika. Lokalnim je nekomunalnim poduzećima osnovna funkcija pružanje različitih usluga posredovanja koje nisu vezane za temeljnu djelatnost jedinice (npr. tehnološki parkovi, robni terminali, stanogradnja, velesajmovi ili sajmovi, promet i upravljanje nekretninama, trgovina plinom, iznajmljivanje oglasnog prostora te radijske i televizijske postaje u vlasništvu).

u opsegu i prebacivanja u proračunske korisnike, zabilježeno u državnim izvanproračunskim fondovima (86%).

4.2. Javna poduzeća (društva)

Zaposleni u javnim poduzećima uključuju zaposlene u financijskim i nefinancijskim poduzećima. Zaposlenici u nefinancijskim poduzećima u ovom radu uključuju samo poduzeća koje na svojim stranicama prati Ministarstvo financija.

Tablica 3. Ukupan broj zaposlenih u javnim poduzećima, 2005.–2008.

| | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | Indeks 2008./2005. |
|---|-------|--------|--------|--------|-----------------------|
| <i>1. Financijska javna poduzeća</i> | 8.968 | 9.083 | 9.167 | 9.115 | 101,6 |
| <i>1.1. Monetarna financijska javna poduzeća</i> | 3.775 | 3.924 | 4.244 | 4.612 | 122,2 |
| Hrvatska poštanska banka (HPB), Grupa* | 446 | 601 | 774 | 942 | 211,2 |
| Croatia banka d.d. (CB) | 315 | 317 | 309 | 322 | 102,2 |
| Hrvatska narodna banka (HNB) | 561 | 579 | 593 | 601 | 107,1 |
| Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR) | 242 | 244 | 232 | 235 | 97,1 |
| Croatia osiguranje d.d. (CO) | 2.211 | 2.183 | 2.336 | 2.512 | 113,6 |
| <i>1.2. Nemonetarna financijska javna poduzeća</i> | 5.193 | 5.159 | 4.923 | 4.503 | 86,7 |
| Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) | 88 | 101 | 122 | 119 | 135,2 |
| Financijska agencija (FINA) | 5.069 | 5.020 | 4.755 | 4.336 | 85,5 |
| Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD) | 36 | 38 | 46 | 48 | 133,3 |
| <i>2. Nefinancijska javna poduzeća</i> | nn | 59.355 | 59.678 | 61.842 | 104,2 |
| Adriatic Croatia International Club d.d. (ACI d.d.) | | 388 | 373 | 374 | 96,4 |
| Autocesta Rijeka – Zagreb d.d. (ARZ d.d.) | | 550 | 632 | 762 | 138,5 |
| Croatia Airlines d.d. (CA d.d.) | | 948 | 953 | 1.000 | 105,5 |
| Hrvatska elektroprivreda, Grupa (HEP) | | 14.158 | 13.855 | 13.835 | 97,7 |

| | | | | | |
|--|----|--------|--------|--------|-------|
| Hrvatska lutrija d.o.o. (HL) | | 1.332 | 1.381 | 1.393 | 104,6 |
| Hrvatska pošta d.d. (HP) | | 11.406 | 11.410 | 11.250 | 98,6 |
| Hrvatska radiotelevizija (HRT) | | 3.484 | 3.532 | 3.549 | 101,9 |
| Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC)* | | – | – | 2.584 | – |
| Hrvatske šume d.o.o. (HŠ) | | 8.331 | 9.069 | 8.957 | 107,5 |
| Hrvatske željeznice konsolidirano (5 društava, HŽ) | | 14.204 | 13.774 | 13.476 | 94,9 |
| Jadranski naftovod d.d. (JANAF d.d.) | | 354 | 359 | 372 | 105,1 |
| Jadrolinija | | 2.318 | 2.315 | 2.345 | 101,2 |
| Narodne novine d.d. (NN) | | 600 | 561 | 546 | 91,0 |
| Odašiljači i veze d.d. (OiV) | | 412 | 389 | 337 | 81,8 |
| Plinacro | | – | 248 | 262 | – |
| Plovput d.o.o. | | 290 | 281 | 280 | 96,6 |
| Vjesnik d.d. | | 580 | 546 | 520 | 89,7 |
| UKUPNO (1 + 2) | nn | 68.438 | 68.845 | 70.957 | 103,7 |

Izvor: Ministarstvo financija, internetske stranice analiziranih poduzeća i drugi izvori. HAC je od 2008. javno poduzeće, a do tada je bio izvanproračunski fond.

* Osim za 2005. kad se broj odnosi samo na banku, jer grupa nije postojala.

Ukupan broj zaposlenih u javnim poduzećima koje je pratilo Ministarstvo financija u razdoblju 2005.–2008. povećao se gotovo 4%.

U financijskim poduzećima ukupan se broj zaposlenih neznatno povećao za samo 147 novih zaposlenika (1,6%), što je rezultat velikog smanjenja zaposlenih u nemonetarnim poduzećima (13%), primjerice u Financijskoj agenciji. Monetarna javna poduzeća bilježe snažan rast zaposlenih (više od 22%), koji je posebice izražen u Hrvatskoj poštanskoj banci (čak 110%).

Nefinancijska javna poduzeća bilježe nešto snažniji porast ukupno zaposlenih (4,2%),¹⁷ a najveći je zabilježen u javnom poduzeću Autocesta Rijeka–Zagreb (39%). Istovremeno postoje i poduzeća koja su znatno smanjila broj zaposlenih, npr. Odašiljači i veze (18,2%), Vjesnik (11,3%) i Narodne novine (9%). Je li i koliko ukupan broj zaposlenika u javnim poduzećima utjecao na rashode za zaposlene, prikazuje tablica 4.

¹⁷ Situacija bi bila u potpunosti drugačija kad bi u 2005. i 2006. analizirali i INU, koja je isključena iz opsega nefinancijskih poduzeća jer je država prestala biti njezin većinski vlasnik. Primjerice, samo u 2006. INA je zapošljavala 9.932, a u 2007. godini 9.899 zaposlenika.

Tablica 4. Rashodi za zaposlene u javnim poduzećima, 2005.–2008., u tisućama kuna

| | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | Indeks 2008/2005 | Rashodi po zaposlenom 2008. |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|-----------------------------------|
| 1. <i>Financijska javna poduzeća</i> | – | 1.188.109 | 1.345.654 | 1.313.909 | 110,6 | 144,1 |
| 1.1. <i>Monetarna financijska javna poduzeća</i> | 624.966 | 666.925 | 743.792 | 813.141 | 130,1 | 176,3 |
| Hrvatska poštanska banka (HPB), Grupa [†] | 89.629 | 124.997 | 149.322 | 168.530 | 188,0 | 178,9 |
| Croatia banka d.d. (CB) | 38.514 | 41.619 | 42.319 | 41.538 | 107,9 | 129,0 |
| Hrvatska narodna banka (HNB) | 133.706 | 136.556 | 155.799 | 164.229 | 122,8 | 273,3 |
| Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR) | 47.252 | 50.732 | 52.977 | 51.642 | 109,3 | 219,7 |
| Croatia osiguranje d.d. (CO) | 315.865 | 313.021 | 343.375 | 387.202 | 122,6 | 154,1 |
| 1.2. <i>Nemonetarna financijska javna poduzeća</i> | – | 521.184 | 601.862 | 500.768 | 96,1 | 111,2 |
| Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) | – | 14.004 | 22.482 | 25.026 | 178,7 | 210,3 |
| Financijska agencija (FINA) | 499.457 | 498.792 | 569.897 | 465.018 | 93,2 | 107,2 |
| Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD) | 8.132 | 8.388 | 9.483 | 10.724 | 127,8 | 223,4 |
| 2. <i>Nefinancijska javna poduzeća</i> | – | 6.270.583 | 6.735.759 | 7.784.088 | 124,1 | 125,9 |
| Adriatic Croatia International Club d.d. (ACI d.d.) | – | 39.326 | 42.402 | 48.694 | 123,8 | 130,2 |
| Autocesta Rijeka - Zagreb d.d. (ARZ d.d.) | – | 79.753 | 100.266 | 131.627 | 165,0 | 172,7 |
| Croatia Airlines d.d. (CA d.d.) | – | 199.217 | 212.958 | 241.554 | 121,3 | 241,5 |
| Hrvatska elektroprivreda, Grupa (HEP) | 1.494.358 | 1.575.249 | 1.645.229 | 1.804.925 | 114,6 | 130,5 |
| Hrvatska lutrija d.o.o. (HL) | | 136.007 | 148.885 | 161.280 | 118,6 | 115,8 |
| Hrvatska pošta d.d. (HP) | 1.031.114 | 1.034.799 | 1.183.085 | 1.311.722 | 126,8 | 116,6 |
| Hrvatska radiotelevizija (HRT) | – | 453.965 | 466.042 | 508.779 | 112,1 | 143,4 |

| | | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|-------|
| Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC)* | – | – | – | 369.039 | – | 142,8 |
| Hrvatske šume d.o.o. (HŠ) | 781.775 | 911.018 | 1.003.708 | 1.032.972 | 113,4 | 115,3 |
| Hrvatske željeznice konsolidirano (5 društava, HŽ) | 1.390.134 | 1.364.189 | 1.401.125 | 1.600.919 | 117,4 | 118,8 |
| Jadranski naftovod d.d. (JANAF d.d.) | – | 61.273 | 59.674 | 65.826 | 107,4 | 176,9 |
| Jadrolinija | 172.526 | 181.466 | 192.762 | 216.751 | 119,4 | 92,4 |
| Narodne novine d.d. (NN) | 76.893 | 74.359 | 70.963 | 75.511 | 101,5 | 138,3 |
| Odašiljači i veze d.d. (OIV) | – | 62.173 | 63.814 | 60.218 | 96,9 | 178,7 |
| Plinacro | – | – | 46.470 | 53.659 | – | 204,8 |
| Plovput d.o.o. | 31.623 | 31.702 | 33.018 | 34.933 | 110,2 | 124,8 |
| Vjesnik d.d. | – | 66.087 | 65.358 | 65.679 | 99,4 | 126,3 |

Izvor: Ministarstvo financija. Izračun autora.

Rashodi za zaposlene u svim analiziranim monetarnim financijskim poduzećima rastu 30%, a najizraženiji je porast u HPB grupi (88%). Nemonetarna poduzeća ukupno bilježe blagi pad ovih rashoda (4%), no gledajući po pojedinom poduzeću prisutne su velike razlike, jer dok primjerice u FINI padaju (7%), u drugim poduzećima ove skupine višestruko rastu (npr. HANFA 79% i SKDD 28%).

Rashodi za zaposlene u nefinancijskim poduzećima također rastu (24%). Osim Vjesnika te Odašiljača i veza koji bilježe njihovo smanjenje, sva ostala poduzeća bilježe manji ili veći rast tih troškova, a najsnažniji je porast u Autocesti Rijeka–Zagreb koje bilježi i najveći porast ukupnog broja zaposlenih. U tablici 5 prikazan je ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru na temelju dostupnih podataka.

Tablica 5. Ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru na temelju dostupnih podataka, 2005.–2008.

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

Izvor: Izračun autora.

Napomene: Neki podaci nisu potpuni, pa ih treba uzeti s rezervom. Primjerice, *u 2005. i 2008. za JLPRS nema podataka o broju zaposlenih u komunalnim društvima, **u 2006. broj zaposlenih u javnim poduzećima bez Plinacra, dok su podaci o državnim službenicima i namještenicima u cijelom razdoblju bez zaposlenih u proračunskim korisnicima SOI i Uredu Vijeća za nacionalnu sigurnost.

Unatoč manjkavosti podataka, iz tablice 5 vidi se da je najsnažniji rast ukupnog broja zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru zabilježen 2007. Prema dostupnim podacima 2008. ukupan broj zaposlenih iznosio je 388.222, odnosno u razdoblju 2006.–2008. porastao je sa 378 na nešto više od 388 tisuća. Najveći je broj bio zaposlen u općoj državi (prosječno oko 82%), naspram zaposlenih u javnim poduzećima (prosječno oko 18%).

Unutar opće države najveći je broj zaposlen u proračunskim korisnicima (oko 64%). Snažan pad zaposlenih zabilježen je samo u izvanprora-

čunskim korisnicima, no oni su prebačeni u druge podsektore, čime se ukupan broj zaposlenih u općoj državi nije bitno mijenjao. Povećani broj zaposlenika u lokalnim i regionalnim jedinicama u analiziranom razdoblju treba uzeti s rezervom, zbog neraspologanja podacima (npr. o zaposlenima u lokalnim nekomunalnim poduzećima) ili nepotpunosti podataka (npr. o zaposlenima u lokalnim i regionalnim komunalnim poduzećima i regionalnim izvanproračunskim korisnicima).

Ukupan broj zaposlenih u analiziranim javnim poduzećima nije se značajnije mijenjao, u prvom redu jer je INA isključena iz opsega. Kako je ova analiza obuhvatila ograničen broj javnih poduzeća koja prati Ministarstvo financija, te rezultate također treba uzeti s rezervom.

Poklapaju li se i koliko ti ukupni podaci s podacima iz drugih izvora, prikazuje tablica 6.

Tablica 6. Ukupna zaposlenost u javnom sektoru, u tisućama

| | 2006. | 2007. | 2008. |
|---|-------|-------|-------|
| 1. <i>Državni zavod za statistiku*</i> | 498 | 505 | 482 |
| Državni sektor | 486 | 494 | 472 |
| Sektor u pretvorbi | 11 | 10 | (10) |
| 2. <i>Međunarodna organizacija rada**</i> | 498 | 505 | 482 |
| Opća država | 276 | 273 | 278 |
| Javna poduzeća | 222 | 232 | 204 |
| 3. <i>Izračun na temelju dostupnih podataka</i> | 378 | 384 | 388 |
| Opća država | 309 | 315 | 317 |
| Javna poduzeća | 68 | 69 | 71 |
| <i>Razlika 1. i 3.</i> | 120 | 121 | 94 |

* DZS (2009: 138, tablica 6–18.)

** ILO. Izračun autora.

U tablici 3 prikazani su podaci Državnog zavoda za statistiku¹⁸ i Međunarodne organizacije rada o zaposlenosti u hrvatskom javnom sektoru prikupljeni anketom o radnoj snazi,¹⁹ koji se u potpunosti podudaraju. Prema

¹⁸ DZS, 2009.; kategorija zaposlenih označena: »Zaposleni u državnom sektoru i sektoru u pretvorbi«, Tablica 6–19.

¹⁹ Anketa o radnoj snazi najopsežnija je anketa o obilježjima tržišta rada provedena na uzorku kućanstava u Hrvatskoj i provodi se u skladu s metodološkim pravilima i načelima Međunarodne organizacije rada (MOR). Njezina je primjena preduvjet za dobivanje među-

ta dva izvora ukupan se broj zaposlenih u razdoblju 2006.–2008. smanjio sa 498 tisuća na 482 tisuće. Međutim, podaci iz izračuna u ovom radu razlikuju se od podataka dobivenih anketama o radnoj snazi, u prvom redu zbog puno užeg obuhvata javnih poduzeća. Naime, u istraživanju iz domaćih izvora podataka bilo je moguće obuhvatiti samo nefinancijska javna poduzeća koja je Ministarstvo financija analiziralo i analizu javno objavilo na svojim internetskim stranicama, dok je u bazi MOR-a obuhvat analiziranih javnih poduzeća puno širi.

5. Zaključak

Mjerenje ukupne veličine javnog sektora pojedinih zemalja i usporedivost u međunarodnim okvirima otežani su zbog različitih metodologija mjerenja i načina definiranja javnog sektora i zaposlenosti. Osim toga, javni se sektori razlikuju po opsegu, veličini, vrsti, političkoj organiziranosti, razini fiskalne i institucionalne decentralizacije, demografskim i zemljopisnim obilježjima. Metodološki najjasnije definicije javnog sektora i njegovih dijelova dali su MMF i UN-ov SNA. Prilagodivši se njihovim definicijama, analiziran je hrvatski javni sektor koji se, slično kao i u drugim zemljama, sastoji od opće države i javnih poduzeća.

Unatoč nedostupnosti određenih podataka, analizirana je zaposlenost u hrvatskom javnom sektoru koja je pokazala porast ukupnog broja zaposlenih u razdoblju 2006.–2008. (za oko 10,5 tisuća zaposlenih). Najveći je broj zaposlenih bio u općoj državi (82%), dok je u javnim poduzećima radilo prosječno 18% zaposlenih. Rezultati iz ovog rada i usporedivi podaci MOR-a i DZS-a razlikuju se u velikoj mjeri, ponajprije zbog različitog obuhvata analiziranih javnih poduzeća.

Unatoč tim podacima, teško je dijagnosticirati je li i koliko hrvatski javni sektor velik. Zbog toga je problemu zaposlenosti u javnom sektoru potrebno pristupiti staloženo i objektivno te djelovati izvan dnevnopolitičkog konteksta, a s ciljem unapređenja čitavog sustava u srednjem i dugom roku (s posebnim naglaskom na učinkovitost koja ne ovisi isključivo o zaposlenicima, nego i o organizaciji, upravljanju, sustavu nagrađivanja itd.). Kratkoročnim, palijativnim mjerama restriktivne prirode može se, s jedne strane, trajno naštetiti kvaliteti usluga koje javni sektor pruža, ako to do-

narodno usporedivih podataka iz područja tržišta rada koji omogućuju usporedbu Hrvatske s drugim zemljama.

vede do odlaska kvalitetnijih zaposlenika, dok se, s druge strane, previše ekspanzivnom politikom plaća i novog zapošljavanja može ugroziti financijska stabilnost javnog sektora i/ili konkurentnost privatnog sektora sa svim negativnim posljedicama za gospodarstvo.

Također je potrebno naglasiti da je hrvatski javni sektor za sada izmakao temeljitoj reformi i uređenju, a promjene su se odvijale *ad hoc* i parcijalno. Zbog toga će se u budućim analizama morati npr. preispitati potreba postojanja tolikog broja lokalnih i regionalnih jedinica, posebice općina, s niskim fiskalnim kapacitetima. Nadalje, do sada su samo neka javna poduzeća smanjila broj zaposlenih (npr. FINA), druga poduzeća tek čekaju reorganizaciju i restrukturiranje, a slijede i drugi bolni rezovi zbog gospodarske krize i potrebe štednje. To će biti u fokusu pažnje političkih aktera u Hrvatskoj, ako se želi imati kvalitetan, transparentan i učinkovit javni sektor.

Kako bi sve te reforme bile jednostavnije i što bezbolnije, nužno je provesti i određena poboljšanja u samom javnom sektoru poput:

- zakonom definirati javni sektor i njegove sastavnice prilagođene definicijama MMF-a i SNA,
- definirati i imenovati koja su poduzeća javna,
- njihova detaljna financijska izvješća redovno objavljivati na internetskim stranicama MF-a,
- izraditi detaljan registar zaposlenih u javnom sektoru, koji će uključivati i sve trenutačne nedostatke podataka, poput onih o broju zaposlenika u regionalnim izvanproračunskim korisnicima, lokalnim komunalnim i nekomunalnim poduzećima te drugim proračunskim korisnicima koje se sada vode kao tajni,
- regulirati pitanje agencija i drugih parafiskalnih institucija,
- definirati strategiju razvoja zapošljavanja u javnom sektoru, čime bi se u općoj državi i javnim poduzećima poboljšala njegova kontrola i metode te primali oni zaposlenici za kojima postoji stvarna potreba u sustavu.

Literatura

- Bajo, A. (2009) Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama. Newsletter br. 43. Zagreb: Institut za javne financije. <http://www.ijf.hr/newsletter/43.pdf>
- Bajo, A., D. Jurlina Alibegović (2008) Javne financije lokalnih jedinica vlasti. Zagreb: Institut za javne financije, Školska knjiga i Ekonomski institut

- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- DZS (2009) *Statistički ljetopis 2009*. Zagreb: Državni zavod za statistiku
- Hoffmann, E. (2002) *Statistics on Public Sector Employment: A Review of Quality Issues*. Stockholm: 27th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ilo/unpan009522.pdf>
- Hrvatski sabor (2010) *Izvješće o poslovanju trgovačkih društava od posebnog državnog interesa*. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=35628&sec=2601&dm=2>
- IMF (1986) *A Manual of Government Finance Statistics*. Washington: International Monetary Fond. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/1986/eng/index.htm>
- IMF (2001) *Government Finance Statistics Manual*. Washington: IMF
- IMF (2001) *Manual on Fiscal Transparency*. Washington: IMF. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>
- International Labour Organization (ILO). *Public Sector Employment*. <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>
- Kesner-Škreb, M. (1993) *Javna poduzeća – pojmovnik*. *Financijska praksa* 17(1): 91–93
- Kesner-Škreb, M. (2005) *Državni sektor – pojmovnik*. *Financijska teorija i praksa* 30(1): 93–94
- Litvack, J., J. Ahmad, R. Bird (1998) *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development
- Ministarstvo financija (2009a) *Godišnje izvješće za 2008*. <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>
- Ministarstvo financija (2009b) *Financijska izvješća – javna poduzeća – 2008*. <http://www.mfin.hr/hr/financijska-izvjesca-javna-poduzeca-2008>
- Ministarstvo financija (2009c) *Izvješće o poslovanju društava u većinskom vlasništvu države u 2008*. <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/lzvjesce2008.pdf>
- Ministarstvo uprave. <http://www.uprava.hr/>. Interni podaci
- OECD (2008) *Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain*. [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00000A16/\\$FILE/JT03239319.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00000A16/$FILE/JT03239319.PDF)
- OECD (2009) *OECD Observer*, No. 272. Paris: OECD
- United Nations (1993) *System of National Accounts*. New York: United Nations

Pravni izvori

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01

Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08

- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 129/05
Zakon o proračunu, NN 87/08
Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javne dužnosti, NN 163/03,
94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09
Pravilnik o utvrđivanju korisnika proračuna i vođenju registra korisnika proračuna,
NN 80/04
Odluka o popisu trgovačkih društava od posebnog državnog interesa, NN 132/09,
56/10

THE SIZE OF THE PUBLIC SECTOR IN CROATIA

Summary

Measuring the size of the public sector and comparing it within international framework are complex issues. Additional problems are caused by disputable quality and reliability of data. Nevertheless, the biggest problems are to be found in the methodology of calculation, the definition, and the existing differences between the public sectors in different countries. The authors have defined the Croatian public sector based on the public sector definitions provided by the International Monetary Fund and the United Nations' System of National Calculations. In accordance with these definitions, the Croatian public sector may be divided into general state and public companies. Despite the methodological limitations and incomplete data, the analysis has shown that the Croatian public sector has grown from 378.000 employees to 388.000 in the period 2006-2008. During the analysed period, the largest number of people was employed in the general state, and within it, most public servants were employed by the budget users (approximately 64 per cent). These results differ significantly from the other sources, such as the data provided by the International Labour Organisation and State Bureau for Statistics, both of which have conducted surveys about the workforce in the Croatian public sector. The results obtained in this analysis and those provided by the International Labour Organisation and State Bureau for Statistics differ predominantly because of different scope of the analysed public companies.

Key words: *public sector – Croatia, general state, public companies*