

Izazovi javnoga sektora u gospodarstvu Republike Hrvatske

Public sector challenges in the government of the Republic of Croatia

¹Danimir Štros, ²Maja Coner, ³Daniel Bukovinski

^{1,2,3}Općina Brdovec, Trg dr. Franje Tuđmana 1, 10291 Prigorje Brdovečko
e-mail: ¹danimir@brdovec.hr, ²maja@brdovec.hr, ³d.bukovinski@brdovec.hr

Sažetak: *U radu se analiziraju izazovi javnoga sektora u Hrvatskoj te se podrobno objašnjava njegova struktura i značajke s posebnim osvrtom na njegov utjecaj na razvoj gospodarstva Republike Hrvatske. Navodi se i znanstveno istraživanje u vezi analize razlika u plaćama između javnoga i privatnoga sektora što uvelike pridonosi razumijevanju teme koja se najčešće provlači u medijima i u javnosti – jesu li plaće u javnom sektoru prevelike. Ekonomski analitičari upozoravaju na činjenicu da isključivo reforma hrvatskoga javnoga sektora i povećanje njene učinkovitosti može dovesti do rasta hrvatskoga gospodarstva. Plaće koje su veće od privatnoga sektora, glomazan birokracijski aparat, zapošljavanja po političkoj podobnosti, nesuklađenost između znanja i profesionalnih vještina koje su potrebne javnom sektoru, niska proizvodnost rada – sve su to izazovi s kojima se javni sektor susreće i koji će se morati rješavati što je prije moguće. Svjetski ekonomski forum objavio je podatak prema kojem je Hrvatska, prema kvaliteti institucija, na 107. mjestu među 137 zemalja. Hrvatska spada među najgore zemlje u svijetu po pitanju kvalitete rada javnoga sektora, a po konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva Hrvatska se nalazi na 74. mjestu među 137 zemalja. To su podatci koji su alarmantni te i sama Europska unija, čija je Republika Hrvatska članica, nije zadovoljna javnim sektorom u Hrvatskoj i provedbom reformi koje su najavljivane.*

Ključne riječi: *javni sektor, Republika Hrvatska, reforme, gospodarstvo, izazovi*

Abstract: *This paper analyzes the challenges of the public sector in Croatia and explains its structure and features with special emphasis on its impact on the economic development of the Republic of Croatia. Research on the analysis of pay differentials between the public and private sector is also mentioned, which greatly contributes to the understanding of the topic that is most commonly encountered in the media and in the public - whether public sector wages are too high. Economic analysts warn that the only reform of the Croatian public sector and the increase in its efficiency can lead to the growth of the Croatian economy. Wages that are bigger than the private sector, bulky bureaucracy, employment by political eligibility, inadequacy between the knowledge and professional skills needed by the public sector, low labor productivity - all these are the challenges the public sector faces and which will have to be addressed as soon as possible. The World Economic Forum has announced that according to the quality of institutions, Croatia is 107th among 137 countries. Croatia is among the worst countries in the world in terms of the quality of the public sector's work, and Croatia's competitiveness is one of the 137 countries with the competitiveness of the Croatian economy. These are alarming data and the European Union itself, whose Republic of Croatia is a member, is not satisfied with the public sector in Croatia and the implementation of the announced reforms.*

Keywords: *public sector, Republic of Croatia, reforms, economy, challenges*

1. Uvod

Glavni cilj ovog istraživanja je utvrditi značaj javnog sektora u gospodarskom razvoju Republike Hrvatske. Svrha istraživanja je prikupiti relevantne informacije i podatke o javnom sektoru u Hrvatskoj pomoću kojih se mogu izvući zaključci o ulozi javnoga sektora u gospodarstvu Republike Hrvatske. Pretpostavka od koje se polazi je ta da je javni sektor često kritiziran i etiketiran kao svojevrсна prepreka ekonomskom razvoju Hrvatske. Ekonomski stručnjaci upozoravaju na činjenicu kako je restrukturiranje hrvatskoga javnoga sektora, odnosno povećanje učinkovitosti javnih poduzeća i državnih poslovnih sustava, jedini mogući način gospodarskog oporavka Republike Hrvatske (Šarić, 2013.). Reforme koje bi se provele trebale bi predstavljati strateški iskorak u smislu odgovornosti, učinkovitosti i održivosti kad je u pitanju hrvatski razvoj i budućnost hrvatskih građana, naglašava Šarić (2013.). Uzroke trenutačnoga

zaostajanja Republike Hrvatske za ostalim članicama EU Šonje (2018.) vidi u tome što nisu provedene manje teške reforme u javnom sektoru koje bi trebale činiti razliku u kratkom i srednjem roku. Daleko od toga da dugoročne reforme u segmentu pravosuđa, znanosti i obrazovanja, teritorijalnog ustroja, korupcije, zdravstva nisu važne, nego one jednostavno, u ovom trenutku, predstavljaju preveliki izazov za današnju vladajuću strukturu, ističe Šonje (2018.). Reforme koje bi se trebale odmah provesti u javnom sektoru tiču se porezne regulative i administracije. Hrvatska je poreznim i neporeznim davanjima razmjerno najopterećenija zemlja Europe te je na 92. mjestu na svijetu na rang-listi ekonomskih sloboda, dok je regulacija poslovnog sektora (tzv. administrativne barijere) posve neprimjerena jednoj članici EU, zaključuje Šonje (2018.).

Kontrola državnih rashoda, liberalizacija porezne politike, smanjenje zaposlenih u javnom sektoru, ustroj javne administracije kao servis i liberalizacija u zakonskim aktima – sve su to reforme koje zahtijevaju brzu reformu u javnom sektoru. Za potrebe ovoga rada analiziran je hrvatski javni sektor, a kao ogledan primjer navedeno je istraživanje i analiza autora Nestić, Rubil, Tomić (2015.) o razlikama u plaćama između javnoga sektora, poduzeća u državnom vlasništvu i privatnoga sektora u Hrvatskoj u razdoblju od 2000. g. do 2012. godine.

2. Pojmovno definiranje javnog sektora

2.1. Javni sektor prema Međunarodnom monetarnom fondu

Statistika državnih financija MMF-a (*Government Financial Statistics – GFS*, 2001.) u okviru ukupnoga javnoga sektora razlikuje opću državu te javna i kvazijavna poduzeća (društva) (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010.).

Priručnik MMF-a (*Government Finance Statistics Manual*, 1986, 2001.) navodi kako 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 u većini slučajeva financiraju fiskalnim i parafiskalnim nametima poput poreza i naknada. Opću državu čine sve nacionalne i subnacionalne jedinice, uključujući 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 (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010.). Nadalje, MMF navodi tri osnovne razine vlasti opće države – to su:

1. središnja država (*central government*),
2. savezne države, provincijske ili regionalne vlasti (*state, provincial or regional government*) te
3. lokalne vlasti (*local government*).

Javna poduzeća su sve one cjeline u državnom vlasništvu i/ili pod državnom kontrolom koje prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge širokoj javnosti, a formirana su kao korporacije. Ona predstavljaju koncept koji objedinjuje elemente javnosti i tržišnosti. Elementi javnosti odražavaju se tako da:

1. najvažnije poslovne odluke donosi država kao vlasnik trajnoga kapitala (putem neke svoje agencije ili upravnih odbora u kojima sjede državni predstavnici).
2. dobit odnosno gubitci poslovanja putem državnog proračuna pripadaju cijeloj zajednici;
3. javno je poduzeće odgovorno za svoje poslovanje cijelom društvu, odnosno parlamentu kao krajnjem „čuvaru“ javnoga interesa. (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010.)

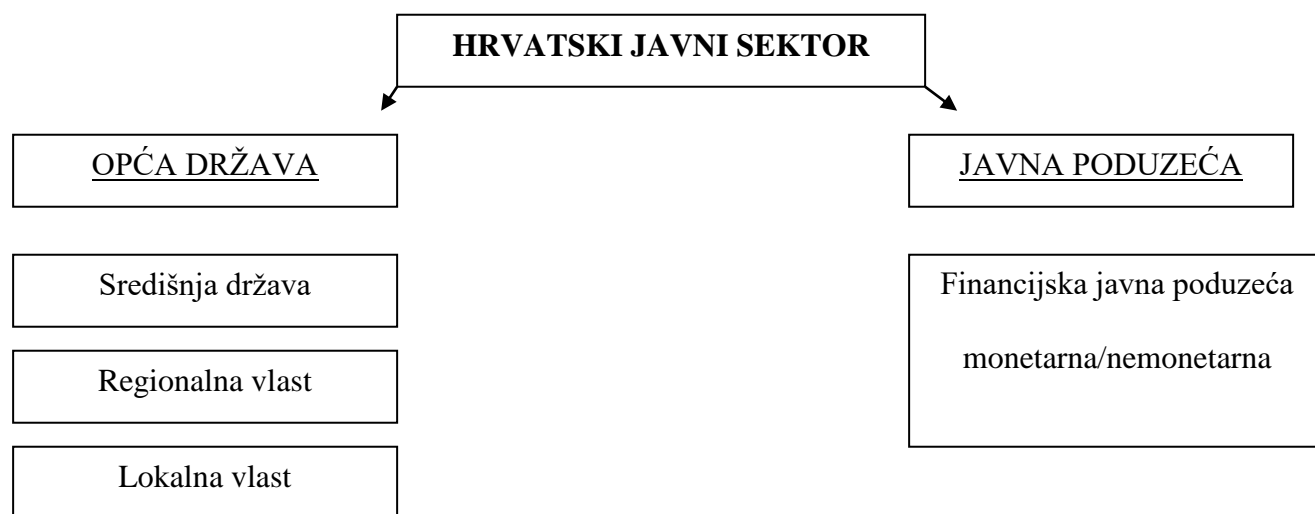
Javna poduzeća postoje zbog tržišnih neuspjeha (npr. prirodnih monopola koji bi bez državne regulacije proizvodili nedovoljnu količinu proizvoda uz previsoku cijenu) i potrebe za državnom regulacijom. Zbog toga država najčešće javna poduzeća osniva u komunalnim uslugama (npr. elektroopskrba, komunikacije, transportne usluge, vodoopskrba i luke), ali se one pojavljuju i u drugim sektorima kako 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 (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010.).

2.2. Hrvatski javni sektor

Javni sektor smatra se najvažnijim čimbenikom države, jer on bitno pridonosi stupnju njene razvijenosti. Od sposobnosti i efikasnosti javnog sektora ovisi stupanj izgrađenosti ekonomsko-pravnog okružja – kao osnovnoga preduvjeta razvoja društva – odnosno, ovisi stupanj razvijenosti proizvodnih snaga i odnosa, napominje Drobniak (2015.). Efikasnost javnoga

sektora važna je i za privredni i kulturni razvoj društva, proizvodnju javnih dobara, javno obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, razvijenost prometa i prometne infrastrukture, makroekonomsku stabilnost, rast i razvoj, vanjskotrgovinsku razmjenu, vanjsku i unutrašnju zaduženost, sigurnost i unutrašnji red u državi, imovinsku, pravnu i ekonomsku sigurnost građana, tvrdi Drobnijak (2015.). Istraživanje iz 2017. godine koje je provela FINA pokazalo je kako najveću dobit po zaposlenome i najmanje gubitke ima javni sektor, a najmanju dobit ima privatni sektor. Iz toga proizlazi kako je hrvatski javni sektor postao efikasniji od privatnoga, piše Podgornik (2017.) u Novom listu. No, hrvatski ekonomisti i analitičari ne slažu se s tom konstatacijom te su mišljenja kako se tu radi o nerealnom prikazu. Naime, takav dojam može se steći zbog HEP-a, koji je 2015. godine imao gotovo dvije milijarde kuna dobiti, odnosno 80 posto od ukupne dobiti svih javnih poduzeća. Također, nakon što je Hrvatska 2013. ušla u EU, privatni sektor dobio je oštru konkurenciju iz inozemstva, a državne firme nisu je dobile jer upravljaju monopolima, ističe Podgornik (2017.). Prema Bajo, Jurlina-Alibegović (2008.), hrvatski javni sektor čine opća država i javna poduzeća. Slika 1. prikazuje podjelu hrvatskog javnoga sektora prema Bejaković, Vukšić, Bratić (2010.).

Slika 1. Podjela hrvatskog javnog sektora

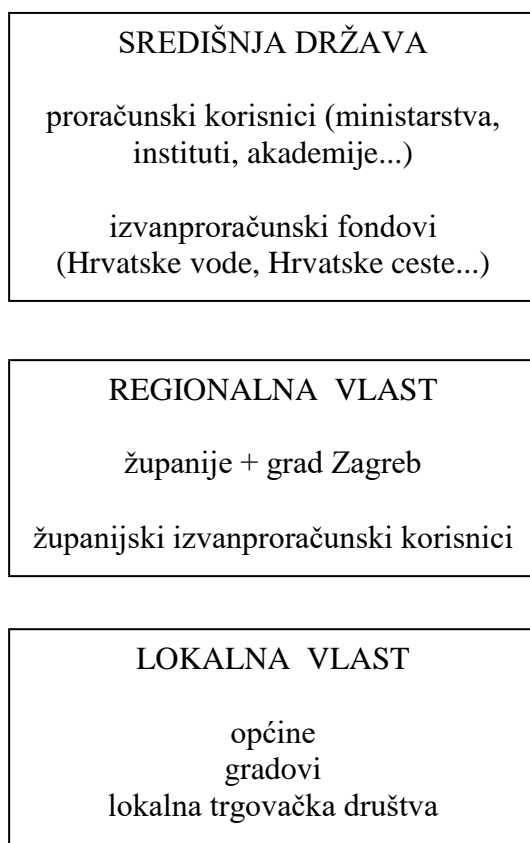


Izvor: Autorski rad (2018.) prema Bejaković, Vukšić, Bratić (2010.)

2.2.1. 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 (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010.). Slika 2. prikazuje od čega se sastoji opća država (središnja država, regionalna i lokalna vlast).

Slika 2. – Opća država u Hrvatskoj



Izvor: Autorski rad (2018.) prema Bejaković, Vukšić, Bratić (2010.)

U razdoblju 2005.g. - 2008. godine sektor opće države u Hrvatskoj, analiziran ukupnim brojem korisnika, raste, i to u prvom redu, povećanjem broja općina, a time i broja lokalnih jedinica s 569 na 576. Nadalje, u okviru državnoga proračuna, kao podsektora opće države,

ukupan se broj proračunskih korisnika institucija nije mijenjao (izuzev kratko u 2007.), dok se broj izvanproračunskih korisnika smanjio s 9 na 5 (Bratić, 2010.). Tablica 1. prikazuje broj korisnika proračuna opće države.

Tablica 1. - Korisnici proračuna opće države, 2005.-08.

Godina	2005	2006	2007	2008
1. Proračunski korisnici državnog proračuna	49	49	47	49
2. Izvanproračunski korisnici*	9	9	6	5
3. Lokalne i regionalne jedinice	569	569	575	576

Izvor: Ministarstvo financija

*Izvanproračunski korisnici prema godinama u kojima su i rashodi i prihodi uključeni u državni proračun

Ukupni rashodi opće države u razdoblju 2005. g. -2008. godine rastu sa 100,5 na 130,3 milijarde kuna (oko 30 %), dok rashodi (naknade) za zaposlene rastu s 26,7 na 33,6 milijardi kuna (26 % ili gotovo za 7 milijardi kn). Brojka od više od 317 tisuća zaposlenika u općoj državi u 2008. godini dobivena je zbrojem ukupnoga broja zaposlenih u njezinim podsektorima – središnjoj državi i lokalnim i regionalnim vlastima (Bratić, 2010.).

2.2.2. Javna poduzeća

Javnim se poduzećima obično smatraju ona koja pružaju usluge posredstvom žica, kabela, cijevi i tračnica. Ona nude plin, vodu, struju, telekomunikacije, sanitarije, željeznički prijevoz. Zajednička im je značajka: velika količina skupe, specijalizirane opreme (Bratić, 2010.).

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 (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2012.).

Javna poduzeća dijele se na nefinancijska i financijska, a financijska na monetarna i nemonetarna. Nefinancijska javna poduzeća proizvode dobra i usluge u područjima energetike, infrastrukture, prometa kao i druge usluge od javnog interesa. To su primjerice: Hrvatska elektroprivreda, Hrvatska pošta, Jadrolinija, Hrvatska lutrija. U monetarna financijska poduzeća spadaju: Hrvatska narodna banka, Hrvatska banka za obnovu i razvoj, Hrvatska poštanska banka, a u nemonetarna: Hrvatska agencija za nadzor nefinancijskih usluga, Financijska agencija te Središnje klirinško depozitarno društvo (Buturac, 2014.).

Europska komisija u svojoj analizi iz srpnja 2016. pod nazivom “*State-owned enterprises in the EU: Lessons learnt and ways forward in a post-crisis context*” (Državna poduzeća u EU: Naučene lekcije i razvoj u postkriznom kontekstu) za Hrvatsku navodi kako se u pozitivnom smislu ističe smanjivanje udjela mase plaće u ukupnim troškovima javnih poduzeća s 40 % u 2010. godine na 33 % u 2014. godini, ali tvrde i kako je to još daleko od prosjeka u privatnim firmama od 21 %. Još se naglašava kako plaće u javnim poduzećima čine 20 % svih plaća u realnom sektoru, što govori o veličini državnog sektora u Republici Hrvatskoj, ali i potrebi redefiniranja kolektivnih ugovora u tim tvrtkama (Laušić, 2016.)

3. Analiza hrvatskoga javnoga sektora

U radnom dokumentu Europske komisije *Izješće za Hrvatsku 2018.g. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža* (07.03.2018.) piše kako se predviđa daljnje smanjenje duga opće države u 2017. godini zahvaljujući kontinuiranom rastu i fiskalnoj disciplini. Tijekom dugotrajne krize dug opće države više se nego udvostručio uglavnom zbog deficita i reklasifikacija duga poduzeća u državnom vlasništvu. Smanjenje udjela duga s najviše zabilježene razine od gotovo 86 % započelo je 2015. godine te se ubrzalo 2016. godine. Očekuje se da se udio duga u 2017. godini smanjio na oko 80 % BDP-a i da će se u kratkoročnom razdoblju nastaviti smanjivati. To je smanjivanje potaknuto gospodarskim rastom i smanjenjem rashoda. Javni je dug, međutim, i dalje visok u usporedbi s razinama zabilježenima prije krize i usporedivim zemljama, piše u izvješću. Dalje se navodi kako je javna uprava prema ključnim pokazateljima uspješnosti, ispod prosjeka EU-a. Uspješnost javnoga sektora u Hrvatskoj i učinkovitost tijela vlasti bili su u 2015. godini znatno ispod prosjeka EU-a (Europska komisija 2015.g. i 2016.g., Svjetski gospodarski forum).

Zbog nedostatnih administrativnih kapaciteta znatno je otežana provedba strateških dokumenata i provedba relevantnih reformskih mjera. Donošenje politika na temelju dokaza na razini je prosjeka EU-a, ali su prisutne značajne razlike između središnjih tijela vlasti i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Javne rasprave i procjene učinaka propisa sve su bolje na središnjoj razini, dok na lokalnoj razini zapravo i ne postoje, po čemu je Hrvatska općenito znatno ispod prosjeka EU-a, piše u izvješću. U posebnom poglavlju 4.5 – *Javno upravljanje* – navodi se: „Nije ostvaren niti značajniji napredak u drugim važnijim reformama javne uprave. Nadležna tijela Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje od 2015.godine do 2020. godine planiraju otkloniti glavne nedostatke sustava koji obuhvaćaju teritorijalnu rascjepkanost, politički utjecaj u postupku zapošljavanja, neodgovarajuće opise radnih mjesta, nedostatan usavršavanje u javnoj upravi, subjektivno ocjenjivanje rada te neusklađen sustav plaća. Strategija, međutim, u velikoj mjeri još nije provedena. Nadležna su tijela provela analizu planiranoga smanjenja broja područnih ureda i ispostava središnjih ureda državne uprave na lokalnoj razini kojih je sada 1200. Očekuje se da će se plan racionalizacije početi provoditi tek u lipnju 2018. godine“

Analiza produktivnosti državnih poduzeća pokazuje sljedeće: „Analiza iz prošlogodišnjeg Izvješća za Hrvatsku (Europska komisija, 2017.) pokazuje da je slaba produktivnost obilježje poduzeća u državnom vlasništvu. Razlika u produktivnosti poduzeća u državnom vlasništvu i sličnih poduzeća u privatnom sektoru najveća je u odnosu na sve zemlje srednje i istočne Europe. Osim što nominalno umanjuju prosječnu produktivnost u sektorima u kojima posluju, zbog njihove je istaknute prisutnosti ograničena alokativna učinkovitost tržišta jer se produktivni resursi preusmjeravaju od učinkovitijih poduzeća. U nacionalnim programima reformi iz nekoliko proteklih godina prepoznata je važnost smanjenja državnoga vlasništva privatizacijom trgovačkih društava koja nisu od strateškog ili posebnog interesa za državu te unaprjeđenja korporativnoga upravljanja u društvima koje država zadrži u vlasništvu. No, obveze koje su u tom smislu preuzete samo su djelomično ispunjene.“

Šarić (2013.) tvrdi kako je javni sektor u Republici Hrvatskoj strateška točka svih pogleda ekonomske politike, bilo da je riječ o neophodnosti dubljih strukturnih reformi, ili pak o slabim, odnosno ograničenim učincima mjera vladine ekonomske politike. Koliko je problem sužavanja javne potrošnje žilav, politički izazovan i u samoj unutaršnjoj strukturi kompleksan, pokazuju i primjeri zemalja koje su po općim ocjenama uspješno prošle tranziciju i ušle u europske i euro-

atlantske integracije. Bez restrukturiranja hrvatskoga javnoga sektora i rezanja javne potrošnje u smislu poreznoga rasterećenja privatnih poslodavaca nema ni povećanja konkurentnosti u hrvatskom realnom sektoru koji uredno izvršava svoje obaveze, odnosno puni hrvatski državni proračun, navodi Šarić (2013.). Najveći problem u javnom sektoru predstavlja potrošnja na plaće, transferi i subvencije, uz korištenje dobara i usluga. Potrošnja je u navedenim točkama posebno velika u odnosu na zemlje s kojima se Hrvatska voli uspoređivati (srednja i jugoistočna Europa).

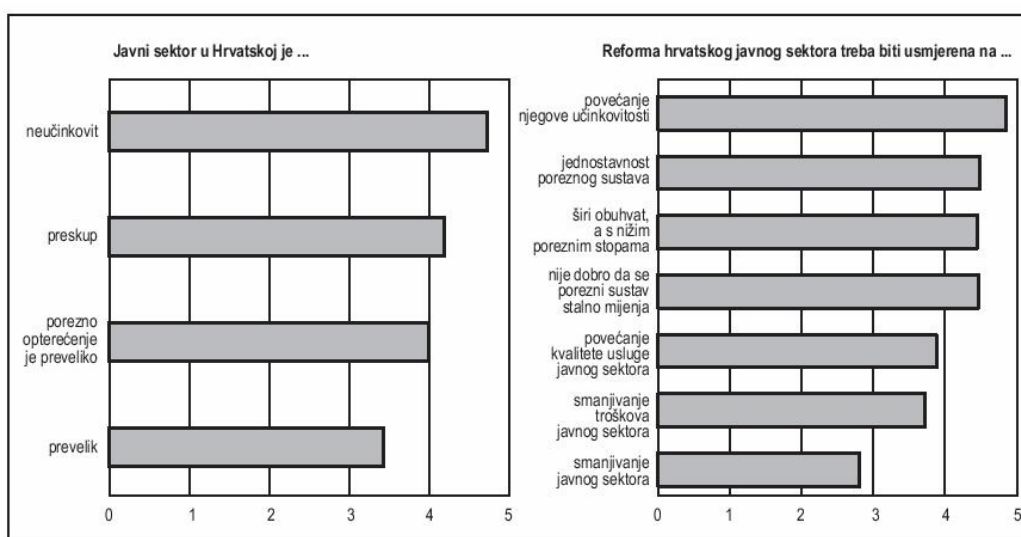
Restrukturiranje hrvatskoga javnoga sektora, odnosno povećanje učinkovitosti javnih poduzeća i državnih poslovnih sustava mogu u najmanju ruku kratkoročno negativno utjecati na hrvatske građane, poglavito kod onih građana koji rade u takvim sustavima, ali dugoročno za hrvatsko društvo i državu, ukoliko se reforme provedu, može predstavljati strateški iskorak u smislu odgovornosti, učinkovitosti i održivosti kad je u pitanju hrvatski razvoj i budućnost naših građana, tvrdi Šarić (2013.). S obzirom na činjenicu da sveobuhvatno restrukturiranje hrvatskoga javnoga sektora zbog političkih, ekonomskih i šire društvenih razloga podrazumijeva strategiju radikalnih promjena, potrebna je politička volja da se postigne puna suglasnost za takvu vrstu društvene promjene, što je iznimno težak zadatak. Političke i upravljačke strukture svakako moraju razraditi odgovarajući sustav kompenzacija i nagrađivanja za sve koji budu obuhvaćeni promjenama, zaključuje Šarić (2013.).

Šonje (2018.) smatra kako treba smanjiti poreze, prvenstveno one na rad, i sukladno tome kontrolirati državne rashode; porezati neporezna davanja, počevši od najvećih HRT-a i HGK do onih manje vidljivih; deklarirati Hrvatsku kao poželjnu destinaciju za poduzetništvo i rad i postaviti to kao ultimativni politički i gospodarski cilj te sukladno tome ustrojiti javnu administraciju kao servis i provesti liberalizaciju zakonskih akata – regulatornu reformu. Sve te reforme predstavljaju opasnost za mnoge zbog mogućeg gubitka privilegija ako bi se provele duboke reforme. Najbolji primjer su glavni neporezni nameti – HRT i HGK te državna poduzeća. To su važne poluge same vlasti i rezervni položaji za političare i njihove prijatelje, argumentira Šonje (2018.).

Autor Vuković (1997.) ističe kako bi trebalo prilikom donošenja proračunskih financijskih sredstava za financiranje javnih potreba na stanovitoj razini težiti tome da svatko snosi dio financiranja javnih potreba, bilo pojedinac ili poduzeće, srazmjerno svom dohotku i dobiti, kao i da se postigne podjednaka razina opterećenosti svih slojeva hrvatskog društva srazmjerno

njihovoj dohodovnoj moći. To znači da bi u financiranju javnih potreba u Republici Hrvatskoj trebalo primijeniti princip progresivnoga oporezivanja građana i poduzeća, kako bi siromašni slojevi bili manje opterećeni financijskim davanjima od bogatijih slojeva hrvatskog društva. Mišljenje građana o javnom sektoru u Hrvatskoj, najbolje ilustrira istraživanje koje je proveo Ekonomski institut u Zagrebu. Na reprezentativnom uzorku 502 građana, provedeno je terensko anketno istraživanje gdje su se između ostaloga propitali stavovi hrvatskih građana o javnom sektoru (Buturac, 2014). Rezultati su prikazani na Slici 3.

Slika 3. – Stavovi hrvatskih građana o javnom sektoru



Izvor: Buturac (2014.), prema Ekonomski institut, Zagreb.

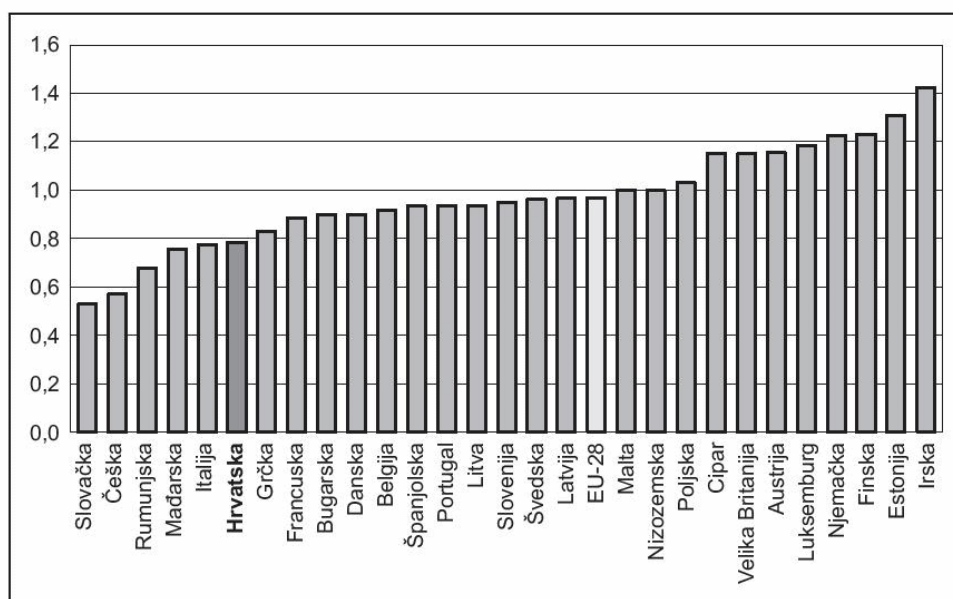
Napomena: Ocjena 1-5, gdje je 1=uopće se ne slažem; 5=u potpunosti se slažem.

Iz istraživanja je vidljivo sljedeće:

- prevladava percepcija da je javni sektor preskup i da je porezno opterećenje preveliko,
- prevladava mišljenje da je javni sektor u Hrvatskoj prevelik.

Što se tiče istraživanja u vezi učinkovitosti javnoga sektora u Republici Hrvatskoj, procijenjena je učinkovitost javne uprave u Hrvatskoj na osnovu pet varijabli izabranih na osnovi analize teorijskih i empirijskih istraživanja, i to: udio rashoda opće države za konačnu potrošnju u bruto domaćem proizvodu te pokazatelji Svjetskog gospodarskog foruma o stupnju korupcije, birokracije, neslužbenog gospodarstva, i neovisnosti sudstva. Dobiveni rezultati za Hrvatsku i usporedba s drugim zemljama članicama Europske unije prikazani su na Slici 4.

Slika 4. – Učinkovitost javne uprave



Izvor: Buturac (2014), prema Ekonomski institut, Zagreb

Rezultati potvrđuju prevladavajuće stavove građana o nedovoljnoj učinkovitosti javnoga sektora. Učinkovitost javne uprave u Hrvatskoj je ispod prosjeka Europske unije. Bivša potpredsjednica Vlade i ministrica gospodarstva Martina Dalić izjavila je 2015. godine na panelu pod nazivom „*Državne financije u funkciji razvoja Republike Hrvatske*“ održanom u sklopu VERN' Forumu kako su reforme javnoga sektora nužne te kako je taj sektor najveći uteg koji koči hrvatsko gospodarstvo. Perković (2017.) analizira podatke iz ljestvice konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma gdje se Hrvatska prema kvaliteti institucija nalazi na tek 107. mjestu među 137 zemalja. Hrvatska je skoro najgora u svijetu po pitanju kvalitete rada javnoga sektora te je od Republike Hrvatske gora samo Venezuela. Šarić (2016.) tvrdi kako je potrebna „menadžerizacija javne uprave“, gdje se ne bi dovodio u pitanje pojam javne uprave nego bi ga se dopunio novom dimenzijom čiji je naglasak na učinkovitosti. Jedan od elemenata novoga javnoga menadžmenta je *outsourcing* (engl.), odnosno izdvajanje neosnovnih djelatnosti. Novi javni menadžment putem izmještanja neosnovnih poslovnih procesa hrvatskoga javnoga sektora trebao bi imati tri strateška cilja i to:

- poboljšanje kvalitete usluge za krajnje korisnike - građane,
- bitne ušteda u sveukupnim proračunskim troškovima hrvatske države,
- razvoj tržišta i tržišnog natjecanja.

S obzirom na činjenicu da sveobuhvatno restrukturiranje hrvatskoga javnoga sektora zbog političkih, ekonomskih i šire društvenih razloga podrazumijeva strategiju radikalnih promjena, potrebna je politička volja da se postigne puna suglasnost za takvu vrstu društvene promjene, što je iznimno težak zadatak, napominje Šarić. Političke i upravljačke strukture svakako moraju razraditi odgovarajući sustav kompenzacija i nagrađivanja za sve koji budu obuhvaćeni promjenama. Realizacijom strukturalnih reformi (jedna od takvih je i outsourcing u hrvatskom javnom sektoru), što su ujedno i najvažniji ciljevi reforme hrvatskoga javnoga sektora. Hrvatska državna politika ima jedinstvenu priliku usmjeriti Hrvatsku na put održivog rasta kako bi se postigao bolji životni standard za sve hrvatske državljane, zaključuje Šarić (2016.).

4. Analiza razlika u plaćama između javnog sektora, poduzeća u državnom vlasništvu i privatnog sektora

Već dulji niz godina ekonomski analitičari navode reformu javnoga sektora kao dio mjera za uzlet gospodarstva, a u prvome redu se to odnosi na smanjenje plaća i zaposlenih u državnim poduzećima. Naravno, ovakva reforma je vrlo osjetljiva i radi se o „vrućem“ političkom pitanju. Istraživanje koje su proveli Nestić, Rubil, Tomić (2015.) daje uvid u usporedbu razine plaća između javnoga i privatnoga sektora i pruža važne informacije za razumijevanje određenoga tržišta rada, ali i za ocjenu ukupne politike plaća u nekoj zemlji. U članku je rađena usporedba neto plaća po satu rada u javnom sektoru, poduzećima u državnom vlasništvu i privatnim poduzećima u Hrvatskoj na temelju podataka iz Ankete o radnoj snazi u razdoblju 2000.-2012. Podatci su pokazali kako je zaposleni u javnom sektoru još uvijek čine značajan dio ukupne zaposlenosti. Udio privatnog sektora rastao je tijekom razdoblja tranzicije, a taj se trend nastavio i u 2000-tima pa je s oko 43 % u 2000. godini povećan na oko 57 % u 2008. godini i 2012. godini. (Tablica 2.) , ističu Nestić, Rubil, Tomić (2015.).

Tablica 2. - Zaposlenost prema sektoru vlasništva, 2000.-2012. (%)

	2000.g.	2004.	2008.	2012.	promjena u postotnim brojevima

Javni sektor	22,8	24,1	22,3	23,7	0,9
Poduzeća u državnom vlasništvu	34,6	25,1	20,0	19,6	-15,0
Privatni sektor	42,6	50,8	57,7	56,8	14,2

Izvor: Nestić, D., Rubil, I., Tomić, I., Analiza razlika u plaćama između javnog sektora, poduzeća u državnom vlasništvu i privatnog sektora u Hrvatskoj 2000.-2012., Znanstveni članak, Privredna kretanja i ekonomska politika god. 24 br. 1 (136) 2015., prema ARS 2000., 2004., 2008. i 2012.

Što se tiče sektorskih razlika u satima rada, u prosjeku se najveći broj sati na tjednoj razini odrađuje u privatnom sektoru (Tablica 3.). Iako razlike u odnosu na javni sektor nisu velike, one su statistički značajne. Međutim, kod usporedbe visine plaća mogu se primijetiti puno značajnije razlike između sektora. Najviše prosječne (neto) plaće u svakoj od promatranih godina isplaćene su u javnom sektoru, nakon čega sljede poduzeća u državnom vlasništvu te privatni sektor. Primjerice, prosječna mjesečna neto plaća u 2012. godini u javnom sektoru iznosila je, prema izjavama ispitanika Ankete o radnoj snazi, nešto preko 5.220 kuna, zaposlenika u državnim poduzećima nešto ispod 4.950 kuna, a zaposlenika u privatnom sektoru 4.200 kuna. S obzirom na to da je najveći prosječni broj sati rada na mjesečnoj razini u privatnom sektoru, razlika u plaćama po satu između javnoga i privatnoga sektora još je izraženija.

Tablica 3. - Sati rada i visina plaća prema sektoru vlasništva, 2000.- 2012

	2000.			2004.			2008.			2012.		
	Javni sektor	Poduzeća u drž.vl.	Privatni sektor	Javni sektor	Poduzeća u drž.vl.	Privatni sektor	Javni sektor	Poduzeća u drž.vl.	Privatni sektor	Javni sektor	Poduzeća u drž.vl.	Privatni sektor
Sati rada - tjedno ^a	40,6	40,8	41,4	40,2	40,5	40,9	40,3	40,5	40,9	40,3	40,3	40,6
Sati rada - mjesečno ^a	170,4	171,6	173,8	168,8	170,1	171,9	169,1	170,1	171,7	169,1	169,3	170,6
Nominalna mj. plaća ^a	3.525	2.827	2.604	4.143	3.864	3.234	4.745	4.450	3.843	5.222	4.945	4.203
Realna mj. plaća ^a	4.916	3.942	3.631	5.278	4.922	4.119	5.191	4.869	4.205	5.222	4.945	4.203
Nominalna plaća po satu ^a	20,71	16,51	15,04	24,57	22,76	18,88	28,08	26,20	22,46	30,89	29,23	24,68
Realna plaća po satu ^a	28,88	23,03	20,97	31,30	29,00	24,06	30,73	28,66	24,58	30,89	29,23	24,68
				Rast plaća 2004./2000. (%)			Rast plaća 2008./2004. (%)			Rast plaća 2012./2008. (%)		
Rast nominalne plaće/sat (%)				18,7	37,8	25,6	14,3	15,1	19,0	10,0	11,6	9,9
Rast realne plaće/sat (%)				8,4	25,9	14,7	-1,8	-1,2	2,2	0,5	2,0	0,4

Napomene: Prosječan broj sati rada na mjesečnoj razini dobiven je tako da je broj sati rada na tjednoj razini pomnožen s 4,2. Realne plaće izražene su u cijenama iz 2012. godine. ^a - Razlika između karakteristika zaposlenih u javnom sektoru te u

poduzećima u državnom vlasništvu u odnosu na karakteristike zaposlenih u privatnom sektoru statistički je značajna na razini od 95 posto.

Izvor: Nestić, D., Rubil, I., Tomić, I., Analiza razlika u plaćama između javnog sektora, poduzeća u državnom vlasništvu i privatnog sektora u Hrvatskoj 2000.-2012., Znanstveni članak, Privredna kretanja i ekonomska politika god. 24 br. 1 (136) 2015., prema izračunu autora na osnovi ARS 2000.g. , 2004.g., 2008.g. i 2012. godine.

Nestić, Rubil, Tomić (2015.) navode kako su prosječne plaće u javnom sektoru osjetno veće nego one u privatnom sektoru, ali da se ta razlika smanjuje tijekom vremena. U 2012. godini, prosječna plaća po satu rada u javnom sektoru bila je za oko 25 % veća nego u privatnom sektoru, dok je u 2000. godini ona bila gotovo 38 % veća.

U slučaju poduzeća u državnom vlasništvu, prosječna je plaća bila između 17 i 21 % veća nego u privatnom sektoru, osim 2000. godine kada je taj jaz iznosio 10-ak %, tvrde Nestić, Rubil, Tomić (2015). Tablica 4. prikazuje relativne plaće po satu prema sektoru vlasništva, 2000.-2012.

Tablica 4. Relativne plaće po satu prema sektoru vlasništva, 2000.-2012.

	Relativna plaća po satu (privatni sektor = 1)			
	2000.	2004.	2008.	2012.
Javni sektor	1,377	1,301	1,250	1,252
Poduzeća u državnom vlasništvu	1,098	1,205	1,166	1,184
Privatni sektor	1,000	1,000	1,000	1,000
Ukupno	1,120	1,124	1,089	1,096

Izvor: Nestić, D., Rubil, I., Tomić, I., Analiza razlika u plaćama između javnog sektora, poduzeća u državnom vlasništvu i privatnog sektora u Hrvatskoj 2000.-2012., Znanstveni članak, Privredna kretanja i ekonomska politika god. 24 br. 1 (136) 2015., prema izračunu autora na osnovi ARS 2000., 2004., 2008. i 2012.

Autori su radi potpunije analize uzeli u obzir i plaće na različitim dijelovima distribucije, odnosno na različitim relativnim pozicijama prema visini plaće po sektorima. Istraživanje je pokazalo jazove plaća između javnoga i privatnoga sektora, odnosno poduzeća u državnom vlasništvu i privatnog sektora duž distribucije, točnije za 19 odabranih percentila. U pogledu

usporednih plaća prema razinama obrazovanja, pokazuje se da u javnom sektoru postoji premija na plaće u odnosu na privatni sektor na svim razinama obrazovanja iznad osnovne škole, osim kod završenoga visokoga obrazovanja. Istraživanje je pokazalo kako premija na plaće zbog rada u poduzećima u državnom vlasništvu u odnosu na privatni sektor bila 2004. godine približno ista kao i u javnom sektoru, oko 10 %, ali se smanjivala sporije, tako da je 2012. godine ostala na razini od oko 7 %, zaključuju Nestić, Rubil, Tomić (2015.).

5. Zaključak

Javni sektor u Republici Hrvatskoj često je u javnosti okarakteriziran kao faktor koji koči rast hrvatskog gospodarstva i da ga kao takvoga treba reducirati te provesti reforme koje bi dovele do učinkovitijega rada i učinkovitosti javnih i državnih poduzeća.

Veliki izazov za sadašnju hrvatsku Vladu predstavlja činjenica kako provesti reforme javne uprave, a da to na svojim plaćama ne osjete državni službenici. Naime, upravo su plaće te koje su u hrvatskom javnom sektoru izložene kritikama javnosti i ekonomskih stručnjaka. Prevladava mišljenje kako plaće treba staviti u realne okvire te povećati efikasnost javnoga sektora. Naglasak se, u većini slučajeva, stavlja na godine radnoga staža, a ne na učinkovitost na radnom mjestu te su zbog toga i fluktuacije u državnim poduzećima male. Istraživanje koje su proveli Nestić, Rubil, Tomić (2015.) pokazalo je kako je 2000. godine prosječna plaća u javnom sektoru bila gotovo 40 % viša nego u privatnom, ali da se ta razlika smanjila na oko 25 % u 2008. godini i 2012. godini. Razlika između poduzeća u državnom vlasništvu i privatnih poduzeća nešto je manja – 18 % u 2012. godini. Znači, primjetan je pad razlike između plaća u javnom i privatnom sektoru, no i dalje je prisutno zapošljavanje politički podrobnih kadrova u državna poduzeća što dodatno opterećuje državnu blagajnu. I Europska unija zamjera Hrvatskoj političke utjecaje prilikom zapošljavanja, neodgovarajuće opise radnih mjesta, nedostatno usavršavanje u javnoj upravi, subjektivno ocjenjivanje rada te neusklađen sustav plaća. Konkurentnost hrvatskoga gospodarstva može se povećati isključivo uz rezanje javne potrošnje, jasnih reformi i restrukturiranja hrvatskoga javnoga sektora. Samo, postavlja se pitanje – koja će Vlada to napraviti jer time doslovce sama sebi „pili granu“ na kojoj sjedi. Veliki broj zaposlenih u javnom sektoru ujedno su vjerni ili potencijalni glasači te se do sada niti jedna Vlada nije usudila ozbiljnije krenuti u reforme. Analize troškova i koristi koje su rađene (*cost-benefit*) pokazuju

kako hrvatski javni sektor ima obilježje neefikasnosti, iako je velik i puno troši. Gospodarstvo Hrvatske zasigurno bi raslo puno brže kada bi se (barem) malo smanjio teret javnog sektora, poduzele dubinske provedbe strukturalnih reformi. Međutim, za tako nešto ima vrlo malo optimista jer javni sektor, barem za sada, služi kao osiguranje ostanka na vlasti.

Literatura

1. Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V., Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 11. (2010.), br. 1., str. 99–125.
2. Bejaković, P., Zaposlenost u javnoj upravi: stanje, problemi i reforme u Hrvatskoj i Svijetu, Institut za javne financije, 6. Forum za javnu upravu, Zagreb.
3. Borins, S., Leadership and innovation in the public sector, Leadership & Organization, Development Journal 23/8 (2002.) 467-476
4. Buturac, G., Država i ekonomija: gdje je Hrvatska Ekonomski pregled, 65 (6) 513540 (2014.).
5. Drobnyak, J., Javni sektor je temelj društva i generator njegovog razvoja, 16.03. 2015. Makroekonomija.
6. Kesner – Škreb, M., Državni sektor Financijska teorija i praksa 30 (1) str. 93-94 (2005.)
7. Nestić, D., Rubil, I., Tomić, I., Analiza razlika u plaćama između javnog sektora, poduzeća u državnom vlasništvu i privatnog sektora u Hrvatskoj 2000.-2012., Privredna kretanja i ekonomska politika god. 24 br. 1 (136) 2015.
8. Petrović, S., Šonje, V., Je li privatizacija državnih poduzeća nužan uvjet njihovog uspješnog
9. poslovanja u Hrvatskoj?, Privredna kretanja i ekonomska politika god. 25 br. 1 (138) 2016.
10. Podgornik, B., Zapanjujuća slika hrvatskog gospodarstva: Državna poduzeća su, po podacima Fine, učinkovitija od privatnih, Novi list, 16.01.2017.
11. Laušić, F., Deset preporuka za uspješno vođenje javnih poduzeća, Jutarnji list, 30.07.2016.
12. Perković, B., WEF: Po efikasnosti javnog sektora od Hrvatske gora samo Venezuela, Liberal.hr, 21.11.2017.

13. Perković, B., Politički uhljebi ograničavaju rast hrvatskog gospodarstva, Liberal.hr, 23.12.2017.
14. Šarić, M., Važnost restrukturiranja hrvatskog javnog sektora, Tranzicija, Godina XV, Vitez-Tuzla-Zagreb-Beograd-Bukarest, Juli - Decembar 2013. Broj 32.
15. Šarić, M., Opravdanost privatizacije hrvatskog javnog sektora modelom outsourcinga, Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu, Vol.7 No.2 Prosinac 2016.
16. Vuković, I., Teorija javnih izbora i financiranja javnog sektora u visokorazvijenim zemljama svijeta, Politička misao: časopis za politologiju, Vol. 34 No.3 Studeni 1997.
17. Europska komisija, RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE, Izvješće za Hrvatsku 2018. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža priložen dokumentu KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANC I EUROSKUPINI, Europski semestar 2018.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011, Bruxelles, 7.3.2018. SWD(2018) 209 fina
18. Statistika državnih financija MMF-a - *Government Financial Statistics* – GFS, 2001.