

## DRŽAVNI SEKTOR

mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB  
Institut za javne financije, Zagreb

Pojmovnik\*  
UDK 338.465  
JEL H0

Državni sektor dio je javnog sektora, a obuhvaća sve državne jedinice čija je primarna uloga izvršavanje državnih funkcija (izvršne, zakonodavne i sudske). On obuhvaća sve nacionalne i subnacionalne državne jedinice, uključivši i izvanproračunske fondove, kao i neprofitne institucije koje pružaju netržišne usluge, a koje država financira i kontrolira. Prema terminologiji MMF-a kojom se definiraju pojmovi državnih financija (*Government Finance Statistics Manual*), državni se sektor naziva sektorom opće države. Stručni termin *opća država* u ovom će se pojmovniku upotrebljavati za označavanje pojma državnog sektora ili države. Pojam državni sektor ili država kolokvijalno se mnogo češće rabe za označavanje pojma koji se stručno naziva općom državom.

Javni se sektor sastoji od: 1. opće države (središnje države te regionalnih i lokalnih državnih tijela); 2. nefinancijskih javnih poduzeća; 3. javnih financijskih institucija. Javnim nefinancijskim poduzećima smatraju se poduzeća u vlasništvu i/ili pod kontrolom države (javna poduzeća), a financijska poduzeća u vlasništvu ili pod kontrolom države nazivaju se javnim financijskim institucijama (npr. središnja banka). Dakle, sektor opće države sastavni je dio javnog sektora.

Državne funkcije podrazumijevaju provođenje javne politike pružanjem netržišnih usluga i preraspodjelom dohotka i imovine, što se ponajprije financira porezima i drugim obveznim davanjima koje plaća nedržavni sektor. Sve državne funkcije fiskalnog su karaktera. No neke fiskalne aktivnosti provode agencije izvan sektora opće države, čija je primarna aktivnost monetarnog odnosno komercijalnog tipa. Te se aktivnosti označavaju kao kvazifiskalne kako bi se naglasilo da primarna aktivnost tih agencija nema fiskalna obilježja. Radi zadovoljavanja fiskalne transparentnosti, važno je prikazati sve fiskalne aktivnosti, bez obzira na to gdje se obavljaju. Zato je važno razlikovati opću državu od središnje banke, javnih financijskih institucija i nefinancijskih javnih poduzeća. Te se agencije katkad bave fiskalnim aktivnostima koje nisu dio njihove primarne funkcije pa se zato i nazivaju kvazifiskalnim.

Odnos opće države i ostatka javnog sektora (tj. središnje banke, javnih financijskih institucija i nefinancijskih javnih poduzeća) treba jasno razgraničiti.

- *Odnos opće države sa središnjom bankom.* Temeljna funkcija središnje banke jest ostvarivanje monetarnih ciljeva. Sve više jačaju tendencije prema kojima se središnjoj banci daje sve više autonomnosti.

---

\* Primljeno (*Received*): 16.2.2006.  
Prihvaćeno (*Accepted*): 7.3.2006.

U mnogim zemljama zakonom je naglašena neovisnost središnje banke te se zabranjuje da ona izravno financira fiskalni deficit<sup>1</sup>. No u nekim zemljama središnja banka obavlja određene kvazifiskalne funkcije kao što su subvencionirano kreditiranje, izravni krediti ili višestruki tečajevi. Tim se operacijama država koristi u zamjenu za izravne fiskalne aktivnosti, pa ih svakako treba uključiti u razmatranje ukupnoga fiskalnog položaja zemlje.

• *Opća država i javne financijske institucije.* Iako je privatizacija banaka u svim zemljama poprimila široke razmjere, javne financijske institucije, primjerice državne banke, još postoje u mnogim zemljama u razvoju. Javne financijske institucije često se osnivaju kako bi se osigurale određene kvazifiskalne usluge. Tako obično državne razvojne banke kreditiraju odabrane sektore ili poduzeća po nekomercijalnim uvjetima (primjerice, po nižim kamatnim stopama od tržišnih). Sa stajališta transparentnosti, važno je da se u godišnjim financijskim izvješćima javnih financijskih institucija jasno navode njihove nekomercijalne aktivnosti.

• *Opća država i nefinancijska javna poduzeća.* U mnogim zemljama nefinancijska javna poduzeća pružaju usluge na nekomercijalnoj osnovi, obično u obliku nižih cijena od onih potrebnih za pokrivanje troškova (primjerice, naplaćivanje struje po cijeni nižoj od tržišne za seoska domaćinstva). U nekim zemljama ta poduzeća, prema zahtjevu države, pružaju i određene socijalne usluge. Te se nekomercijalne aktivnosti mogu financirati unakrsnim subvencioniranjem između raznih grupa potrošača (neki potro-

šači plaćaju višu, a neki nižu cijenu za istu uslugu), ili se gubitak nefinancijskih javnih poduzeća pokriva iz proračuna. Takve aktivnosti narušavaju transparentnost u odnosu nefinancijskih javnih poduzeća i opće države te se trebaju uzeti u obzir pri razmatranju fiskalne pozicije zemlje.

Opća država na razne načine utječe na privatni sektor. Utjecaj države na privatni sektor, primjerice, očituje se putem regulacije nebankarskoga privatnog sektora, intervencijama u bankarski sektor ili izravnim investiranjem u temeljni kapital privatnih poduzeća ili komercijalnih banaka. Državni utjecaj na ostatak gospodarstva, tj. na privatni sektor, mora se ostvarivati na transparentan način zasnovan na jasnim pravilima i procedurama koje se primjenjuju na nediskriminacijskoj osnovi.

## LITERATURA

**DZS, 2004.** Statistički ljetopis Republike Hrvatske. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

**IMF, 2001.** *Government Finance Statistics Manual.* Washington, DC: International Monetary Fund.

**IMF, 2001.** *Manual on Fiscal Transparency* [online]. Washington, DC: International Monetary Fund. Available from: [http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm].

**Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B., 1989.** *Public Finance in Theory and Practice.* New York: McGraw-Hill.

**Rosen, S. H., 1999.** *Public Finance.* Boston: Irwin McGraw-Hill.

<sup>1</sup> Dopušteno je da središnja banka kupuje obveznice na otvorenom tržištu ili da drugim mjerama utječe na potražnju tih obveznica (putem obvezne pričuve).