

Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru, 2005. - 2008.

Bratić, Vjekoslav; Bejaković, Predrag; Vukšić, Goran

Other document types / Ostale vrste dokumenata

Publication year / Godina izdavanja: **2012**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:648786>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-23**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)



Istraživački projekt

**ANALIZA SUSTAVA ZAPOSLENIH U HRVATSKOM
JAVNOM SEKTORU**

Zagreb, lipanj 2010.

Naručitelj projekta

MATICA HRVATSKIH SINDIKATA
Trg maršala Tita 4/II, 10000 Zagreb
tel. (01) 4882 335
faks (01) 4855 726

Izvršitelj projekta

INSTITUT ZA JAVNE FINACIJE
Smičiklasova 21, 10000 Zagreb
tel. (01) 4886 444
faks (01) 4819 365

Voditelj projekta

Vjekoslav Bratić
e-mail: vjeko@ijf.hr

Ostali istraživači

Predrag Bejaković
Goran Vukšić

Sadržaj

Kratki sažetak.....	1
1. UVOD - OPĆENITO O JAVNOM SEKTORU	3
1.1. Ograničenja prilikom provođenja međunarodnih usporedbi	4
1.2. Aktivnosti na usporedbi podataka o zaposlenosti u javnom i državnom sektoru.....	7
1.3. Razrada i objašnjenja	9
1.4. Najvažnija ograničenja metodologije	10
1.5. Polazište za daljnja istraživanja.....	11
2. ANALIZA SUSTAVA ZAPOSLENIH U HRVATSKOM JAVNOM SEKTORU	13
2.1. Opća država - analiza zaposlenih i rashoda za zaposlene prema organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji	14
2.1.1. Središnja država	17
2.1.1.1. Korisnici državnog proračuna	17
2.1.1.2. Izvanproračunski korisnici.....	17
2.1.2. Regionalna i lokalna razina	22
2.2. Javna poduzeća (društva)	26
2.2.1. Financijska javna poduzeća	29
2.2.1.1. Monetarna financijska javna poduzeća	30
2.2.1.2. Nemonetarna financijska javna poduzeća	31
2.2.2. Nefinancijska javna poduzeća.....	33
2.3. Zaključak	37
3. MEĐUNARODNA USPOREDBA ZAPOSLENOSTI I NAKNADA ZA ZAPOSLENE U JAVNOM SEKTORU	41
3.1. Usporedba zaposlenosti u javnom sektoru prema podacima Međunarodne organizacije rada (MOR)	41
3.2. Usporedba zaposlenosti prema podacima Eurostata.....	46
3.3. Usporedba rashoda za naknade zaposlenicima opće konsolidirane države.....	58
3.4. Zaključak	61
4. ZAKLJUČAK ANALIZE – PROBLEMI I PREPORUKE	65
4.1. Problemi i nedostaci u istraživanju	68
4.2. Preporuke.....	70
5. LITERATURA	72
6. POPIS SLIKA I TABLICA	79
7. POPIS KORIŠTENIH KRATICA.....	81
8. PRILOZI	83

Kratki sažetak

Veličina ukupnoga javnog sektora i usporedba među zemljama nije precizno mjerljiva zbog razlika u veličini i opsegu zemalja; strukturi njihovih aktivnosti, uređenja (unitarne ili savezne države), demografskih i zemljopisnih obilježja te, posebice, različitih metodologija i definicija javnoga i državnog sektora. Uslijed spomenutih nejasnoća i ograničenja, očito je kako izravna usporedba među zemljama može više poslužiti kao ilustracija stanja, nego kao čvrsto polazište za donošenje zaključaka.

Unatoč takvim metodološkim ograničenjima i nedostacima podataka, u ovoj se studiji na temelju dostupnih podataka, pokušalo analizirati zaposlene i rashode za zaposlene u ukupnom hrvatskom javnom sektoru, te njegovim podsektorima - općoj državi i javnim poduzećima. Istraživanje je pokazalo da na temelju dostupnih podataka u razdoblju 2006.-08., ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru raste s 377.706 na 388.222. Najveći je broj zaposlenih bio u općoj državi (prosječno 82 posto), dok zaposleni u javnim poduzećima čine prosječno oko 18 posto. Unutar opće države najveći je broj zaposlenih bio među proračunskim korisnicima (oko 64 posto), dok je broj zaposlenih u analiziranim javnim poduzećima blago porastao.

Sljedeći cilj ove studije bio je odgovoriti na pitanje je li hrvatski javni sektor prevelik, u odnosu na javne sektore drugih europskih zemalja (mjereno udjelom zaposlenih u javnom sektoru u ukupnoj populaciji i/ili ukupnom broju zaposlenih), te jesu li proračunski troškovi opće države za naknade zaposlenicima preveliki, u odnosu na druge zemlje (mjereno udjelom rashoda opće države za naknade zaposlenicima u BDP-u). Prema podacima iz baze Međunarodne organizacije rada (MOR-a), Hrvatska tijekom promatranog razdoblja ima prosječni udio zaposlenih u sektoru opće države 17,15%, od ukupno zaposlenih, što je malo ispod prosječnog udjela za sve prikazane zemlje. Istodobno, prosječni udio zaposlenih u javnim poduzećima, u ukupnoj zaposlenosti u Hrvatskoj, značajno je viši, nego u većini drugih zemalja, te je tijekom promatrane četiri godine iznosio 13,88%, i niži je samo od istovjetnoga udjela u Grčkoj i Poljskoj.

Analizom ukupnoga broja zaposlenih u pojedinim područjima NKD-a, u kojima je koncentriran najveći dio zaposlenih u državnom sektoru i sektoru pretvorbe u Hrvatskoj, možemo zaključiti da u usporedbi s europskim zemljama, Hrvatska ima u populaciji i u ukupnoj zaposlenosti ispodprosječan udio zaposlenih u ovim područjima. Izgledno je da prema međunarodnoj usporedbi, u pojedinim područjima postoji (neiskorišteni) prostor za privatnu inicijativu i zapošljavanje u privatnom sektoru, ukoliko se pretpostavi da ispodprosječni udio zaposlenih u tim djelatnostima signalizira, dijelom, nezadovoljenu

potražnju za uslugama i proizvodima tih sektora. Smanjenjem broja zaposlenih u javnom sektoru, u ovim područjima došlo bi do još veće razlike, u odnosu na druge europske zemlje, što bi, vjerojatno, rezultiralo bitno slabijim zadovoljenjem potražnje za uslugama, koje se u ovim djelatnostima nude.

Nadalje, prosječan udio rashoda proračuna za naknade zaposlenima opće države u BDP-u za Hrvatsku je tijekom promatranog razdoblja iznosio 9,92%, te je bio niži od prosjeka svih promatranih zemalja. Drugim riječima, mjereno udjelom u BDP-u, rashodi za zaposlene u općoj državi ne predstavljaju za porezne obveznike u Hrvatskoj veći teret od istovjetnoga prosječnog tereta u drugim europskim zemljama. No, iz priloženih podataka ne može se isključiti mogućnost da zaposlenih u nekim segmentima javnog sektora ima previše, dok ih drugdje nedostaje. Očigledan primjer su javna poduzeća u kojima Hrvatska ima znatno veći udio zaposlenih, od većine drugih promatranih zemalja, ali moguć je u nekim dijelovima sektora opće države i višak, a u drugima manjak zaposlenih.

Također, analiza broja zaposlenih u javnom sektoru, udjela u ukupnoj zaposlenosti i populaciji, te naknada za zaposlenike opće države, ne govore mnogo o učinkovitosti javnog sektora, koji je do sada izmakao temeljitoj reformi i uređenju, a eventualne su se promjene unutar njega odvijale *ad hoc* i parcijalno, te je očit nedostatak strateškog pristupa budućnosti hrvatskog javnog sektora. Sve ovo navedeno može, i treba, biti tema budućih, detaljnijih istraživanja.

1. Uvod - Općenito o javnom sektoru

Stručni termin „opća država“ obično označava pojam državnog sektora ili države, koji se mnogo češće rabe kolokvijalno. Javni sektor se 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 ona 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.

Prema Sustavu nacionalnih računa (*System of National Accounts – SNA*¹) iz 1993. godine, "sektor opće države sastoji se 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". SNA razlikuje dva tipa proizvodnje, te ih navodi kao tržišne i netržišne aktivnosti. Dobra i usluge koja se prodaju na tržištu smatraju se učinkom javnih poduzeća, a ne središnje države. One se vrednuju po tržišnim cijenama, pa čak i ako su te cijene niže od troškova. Primjer za to su telekomunikacije u javnom vlasništvu, željeznice, komunalna poduzeća i slično. Dobra i usluge koja su ostvarili državni službenici i namještenici i koja 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, ali i djelovanje javnih netržišnih ustanova kao što su škole, uz pretpostavku da ih država nadzire i financira. To znači da opća država ne uključuje javna poduzeća ili kvazidržavna poduzeća, iako one čine dio javnog sektora. Kod analize broja zaposlenih u državnom sektoru je, stoga, važno razlikovati opću državu, od središnje banke, javnih financijskih institucija i nefinancijskih javnih poduzeća. Pritom je razlikovanje između opće države i nefinancijskih javnih poduzeća moguće izvršiti i prema formalnom kriteriju: u opću državu ulaze javnopravna tijela (RH, jedinica lokalne, jedinica regionalne samouprave) te javne ustanove, a u nefinancijska javna poduzeća ulaze trgovačka društva u vlasništvu države te drugih javnopravnih tijela (jedinica lokalne i jedinica regionalne samouprave).

Sektor opće države može se podijeliti u tri razine: središnja država, regionalna i lokalna tijela vlasti². Sve zemlje nemaju i sve navedene razine, što ovisi o njihovoj političkoj organiziranosti i razini fiskalne i institucionalne decentralizacije (Litvack, Ahmad i Bird, 1998).

¹ Riječ je o međunarodnim statističkim standardima i metodologijama Ujedinjenih naroda koji služe za međunarodne usporedbe.

² Navedena podjela vrijedi u Hrvatskoj, ali drugdje klasifikacija ovisi o teritorijalnoj podjeli, odnosno strukturi.

Postoji više načina kako se u literaturi mjeri udio države – obično prema sudjelovanju njezinih prihoda i rashoda u bruto domaćem proizvodu. U ovoj analizi polazi se od procjene udjela zaposlenih u državnoj i javnoj službi u ukupnoj zaposlenosti. Pritom treba istaknuti kako u svijetu nema jednoznačnog sadržaja javnog sektora jer to ovisi o pojedinoj državi, te je svaka usporedba podataka ograničena činjenicom da se uspoređuju slične, ponekad i vrlo slične, ali ne i identične stvari.

1.1. Ograničenja prilikom provođenja međunarodnih usporedbi

Treba naglasiti kako ne postoji jedinstveni teorijski pristup koji bi jednoznačno i precizno odredio područja djelovanja države. Općenito se može reći, da je djelovanje države potrebno u slučaju kada tržišni mehanizam ne dovodi do ikakvog, ili društveno poželjnog ishoda, definiranog kroz politički proces, u kojem do izražaja dolaze preferencije glasača (Nowotny, 1996:90-91). Iz navedenoga proizlazi, da ne postoje jednoznačno točni i netočni odgovori o tome što treba pripadati javnom sektoru. Slično je s terminima "javni službenik", "javna uprava" i slično – sve što je "javno" različito se definira ovisno o ustavno-političkom uređenju određene države.

Općenito je teško precizno obuhvatiti relativnu veličinu i značaj državnih djelatnosti u gospodarstvu (Zimmermann i Henke, 1994). Jedan od najvećih problema pri određivanju granice između privatnog i javnog sektora su razna parafiskalna tijela, koja se ne ubrajaju u svim zemljama u privatni ili javni sektor prema jednakim kriterijima. Često se, kao aproksimativni indikator, koristi udio rashoda opće države u bruto domaćem proizvodu (BDP). Osim problema obuhvata rashoda parafiskalnih tijela, teškoća pri ocjeni uloge države u gospodarstvu, korištenjem samo ovoga pokazatelja, nastaje i zbog toga što se ne moraju svi oblici državnoga djelovanja jednako odražavati na rashode države. Na primjer, donošenje zakona i pravilnika nije nužno troškovno-intenzivna djelatnost države, ali može imati vrlo značajne (financijske) učinke na gospodarske subjekte (npr. u području zaštite tržišnog natjecanja, liberalizacije međunarodne trgovine itd.). S druge strane, postoje rashodno-intenzivne djelatnosti države kod kojih je postizanje određenih ciljeva u puno većoj mjeri povezano s povećanim rashodima (npr. subvencije, javne investicije, socijalni transferi, ali i npr. naknade za zaposlene u zdravstvu i školstvu). Dobar primjer koji potvrđuje upitnost koliko su rashodi države pouzdani pokazatelj opsega javnih djelatnosti, izbor je između isplate subvencija ili davanja poreznih povlastica. Dok subvencije povećavaju rashode, kod poreznih povlastica to nije slučaj, ali se ova dva fiskalno-politička instrumenta u mnogim situacijama smatraju jednako primjenjivim. Država u nekim situacijama, također, može uštedjeti na rashodima, ukoliko, npr. propiše obvezno služenje vojnoga roka, pri čemu

građanima nameće obvezu „neplaćenog obavljanja usluga“. Slično kao i kod udjela rashoda države u BDP-u, udio poreznih prihoda u BDP-u može dovesti do pogrešnih zaključaka o relativnom značaju uloge države u raznim zemljama, jer osim poreznih prihoda, postoje i druge vrste prihoda u proračun države, ali i druge vrste prihoda parafiskalnih tijela.

Čini se, na prvi pogled, da je razmjerno lako i jednostavno napraviti međunarodnu usporedbu broja zaposlenih u državnom sektoru. Ipak, postoje brojni razlozi zašto je ta zadaća izuzetno složena. U prvom redu, države se jako razlikuju opsegom i strukturom svojih aktivnosti: liberalno usmjerene zemlje, poput Velike Britanije ili Nizozemske, imaju manji broj zaposlenih u državnom sektoru, jer u ograničenom opsegu pružaju ili ne pružaju usluge koje su, gotovo, uobičajene u zemljama kontinentalne tradicije (poput Francuske ili Njemačke) ili skandinavskim zemljama kao što su Danska ili Švedska (Esping-Andersen, 1990)³. Tako liberalne zemlje značajan dio aktivnosti u obrazovanju, socijalnoj skrbi i/ili zdravstvenoj zaštiti i osiguranju prepuštaju privatnom sektoru, pa je slijedom toga, u njima i manji udio broja zaposlenih u državnom sektoru.

Nadalje, države se razlikuju po političkoj organiziranosti; jesu li unitarne ili savezne. Može se pretpostaviti da će se usluge javnoga sektora u konstitutivnim dijelovima saveznih država bolje pružati, s obzirom na postojeće potrebe lokalnoga stanovništva, ali će to vjerojatno dovesti do većega broja zaposlenih u nižim tijelima vlasti, te posljedično i u cjelokupnom državnom sektoru.

Važne su, zatim, tradicija i razina podugovaranja s privatnim sektorom, odnosno, ako državni ili javni sektor organizira i financira pojedinu uslugu, to nužno ne uključuje i pružanje iste, već to može podugovoriti s privatnim sektorom (Drewry, 1999). U zemljama koje imaju razvijen sustav podugovaranja u pružanju javnih usluga – poput Velike Britanije ili SAD-a, broj zaposlenih u državnom sektoru bit će, na prvi pogled, manji, jer je na primjer, ministarstvo ili državna agencija s privatnim sektorom podugovorila obavljanje informatičko-tehnoloških usluga, pružanje usluga prehrane u kantini ili obračun plaća i izvršavanje računovodstvenih poslova. Iako se time, neminovno, smanjuje broj zaposlenih u javnom sektoru, on može, zapravo, biti jednak ili čak veći kad se promatra *ukupan* broj zaposlenih

³ Esping-Andersen (1990) navodi kako postoje tri osnovna obrasca socijalne politike (pa slijedom toga i politike zapošljavanja u javnom sektoru): neo-liberalni (u kojem je naglasak na učinkovitosti tržišta, restriktivnoj politici pomoći, s velikom društvenom stratifikacijom – primjer je Velika Britanija), socijalno–demokratski (u kojem je stratifikacija mala, sustav javne socijalne skrbi veoma je razvijen, država neposredno pruža zaštitu ili financijski pomaže ugroženim članovima društva, te im nastoji poboljšati kvalitetu i omogućiti njihovo puno sudjelovanje na tržištu rada odnosno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti – primjer su skandinavske zemlje), te korporatistički (u kojem je visoka stratifikacija, a državna se intervencija ostvaruje reguliranjem tržišta ili financijskom pomoći – kao što se to čini u Njemačkoj i Francuskoj). Između pojedinih zemalja članica znatno se razlikuju stope zaposlenosti i nezaposlenosti, struktura nezaposlenih, prosječno trajanje nezaposlenosti i odnos prema nezaposlenima, a i broju zaposlenih u javnom sektoru pa se, stoga, teško može govoriti o *prosječnom stanju* u EU.

koji ostvaruju neki javni program ili pružaju javnu uslugu. Na sličan način utječe i razvijenost nevladinog sektora i/ili civilnog društva: u zemljama gdje je taj sektor razvijen, država mu može prepustiti dio usluga u socijalnoj skrbi, obrazovanju i/ili zdravstvenoj zaštiti, čime se dodatno smanjuje broj zaposlenih u državnom sektoru.

Potom, svaka zemlja ima svoju metodologiju s obzirom da je i sâm pojam "javnih službenika" ili "državnih službenika", u velikoj mjeri, nacionalno determiniran. Dijelom je uvjetovan tradicijom i pravno uobličen, što ga čini teže promjenjivim i fleksibilnim. Michel Mangenot (2005) ističe različite definicije javnih službenika u pojedinim državama. Ujedno, pojam "javni službenik" kao *public servant* je suvremeniji i rašireniji, dok je razlikovanje "državni" i "javni" više kontinentalno i u državama CEE (Marčetić, 2005). U Hrvatskoj je usvojen Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 77/07, 107/07, 27/08) kojim se određuje pojam javnog službenika (posebno je važno razlikovati državne službenike i namještenike. Tako su prema članku 3, 1. Dijela 1. Odjeljka spomenutog Zakona državni službenici osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona, dok su namještenici osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela.

Konačno, zemlje se uvelike razlikuju po veličini, demografskim i zemljopisnim obilježjima. Veći broj i udio djece i mladih, značit će veći broj zaposlenih osoba u predškolskim i obrazovnim ustanovama, dok će veći udio staračkoga stanovništva, uvjetovati veće zapošljavanje u zdravstvenoj zaštiti i njezi, odnosno socijalnoj skrbi (Pevcin, 2004a). Veća gustoća stanovništva omogućavat će lakše pružanje pojedinih javnih usluga, iako se ponekad određena usluga pruža, gotovo, bez obzira na broj korisnika (na primjer, jedan nastavnik može biti u školi s petero ili pedesetero djece). Temeljem toga, male zemlje poput Hrvatske trebale bi imati razmjerno viši udio zaposlenih u državnom sektoru, obzirom da se pojedine usluge, poput javne sigurnosti ili zdravstvene zaštite, ostvaruju i na područjima s malobrojnim stanovništvom, primjerice na otocima, a i za obavljanje tih usluga treba imati određeni broj zaposlenih.

Tako se ovdje javlja određena vrsta negativne ekonomije obujma⁴, odnosno dvostruko ili trostruko povećavanje broja stanovnika, ne mora značiti i proporcionalno povećanje broja zaposlenih u državnoj ili javnoj službi. Na primjer, i manja općina obično ima socijalnog

⁴ Ekonomija obujma (eng. *economies of scope*) je fenomen smanjivanja prosječnih proizvodnih troškova, koji se može postići, ako se povećava razina proizvodnje, pri čemu postoje određeni fiksni troškovi, na koje gotovo i ne utječe opseg proizvodnje.

radnika, a općina koja je pet puta veća po broju stanovnika, ne mora zato imati pet socijalnih radnika⁵. Nadalje, postojanje izoliranih brdsko-planinskih područja, otoka, dugačke ili razvedene obale i/ili razmjerno dugih graničnih područja, zahtjeva zapošljavanje većega broja osoba koje rade na nadziranju, sigurnosti i reguliranju graničnih područja, prometa i sigurnosti, što neminovno utječe i na povećanje broja zaposlenih u državnim tijelima.

Ukratko možemo podsjetiti na čimbenike koji utječu na veličinu javnog sektora:

- vrsta (tip) države - liberalna, kontinentalna, socijaldemokratska ili mediteranska
- politička organiziranost: je li država unitarna ili savezna
- tradicija i razina podugovaranja s privatnim sektorom te i razvijenost nevladinog sektora i/ili civilnog društva
- veličina, demografska i zemljopisna obilježja

Stoga, svaka usporedba koja ne uzima u obzir nacionalne specifičnosti, vrlo lako može dovesti do pogrešnih zaključaka.

1.2. Aktivnosti na usporedbi podataka o zaposlenosti u javnom i državnom sektoru

Hoffmann (2002) ističe složenost mjerenja, te kakvoću i pouzdanost podataka o zaposlenosti u javnom sektoru (eng. *Sources on Public Sector Employment – SPSE*). Autor upozorava na upitnu valjanost i dosljednost definicija o zaposlenosti u javnom sektoru, pri čemu se najveći problemi javljaju kod toga: (a) kako razlučiti javni sektor i preostali dio gospodarstva; i (b) kako definirati "zaposlenost". Za prvi problem mogu poslužiti definicije koje se nalaze u međunarodnim smjernicama Sustava nacionalnih računa (United Nations, 1993), gdje se izrijekom navodi, kako se javni sektor sastoji od "svih institucionalnih jedinica koje pripadaju (I) središnjoj državi, te regionalnoj ili lokalnoj vlasti; (II) fondova socijalne sigurnosti na svim razinama vlasti; (III) svim netržišnim neprofitnim institucijama koje država nadzire i pretežito financira; i (IV) javnih poduzeća ili kvazidržavnih poduzeća koje nadzire država. Jedinice od (I)-(III) nazivaju se "opća država", dok su (IV) "javna poduzeća". Sve, na taj način, zaposlene osobe u javnom sektoru su zaposlenici tih jedinica. U Hrvatskoj to su teritorijalne jedinice, fondovi, javne ustanove.

Vijeće za javnu upravu (eng. *Public Governance Committee*) Međunarodne organizacije za suradnju i razvoj (eng. *Organisation for Economic Co-operation and Development -*

⁵ Takva razmišljanja potvrđuje istraživanje Alesine i Wacziarg (1998), prema kojima su zaposlenost u državnom sektoru i državna potrošnja negativno povezani s veličinom države, odnosno manje države imaju relativno veći broj zaposlenih u državnom sektoru.

OECD) zadužilo je Direktorat za javnu upravu i prostorni razvoj (eng. *Public Governance and Territorial Development Directorate*) da započne razvoj usporedivih podataka i pokazatelja vezanih uz zaposlenost u javnom sektoru. Direktorat upravo razvija novu metodologiju (OECD, 2009) skupljanja i usporedbe podataka. Iako je zahvaljujući tim naporima dosta učinjeno u usklađivanju i harmonizaciji pojmova, još uvijek postoje među različitim zemljama, značajne razlike u shvaćanju i tumačenju pojmova kao što su *javni sektor* i *državna organizacija*, što u najvećoj mjeri odražava različito viđenje što je to javno i/ili državno. Stoga stručnjaci OECD-a (OECD, 2008; 2009) upozoravaju na složenost različitoga tumačenja pojma javno, pa slijedom toga, i na velike poteškoće kod utvrđivanja stanja u pojedinim zemljama. Temeljem prikupljenih podataka i klasifikacijom organizacija prema definiciji Sustava nacionalnih računa, nije moguće postići konzistentnost, jer većina zemalja nema podatke koji u potpunosti odražavaju i poštuju definicije SNA.

Nadalje, usporedba zaposlenosti u državnim tijelima i javnim organizacijama je smisljena ulazna odrednica (eng. *input*), ako se kod izračuna pokazatelja produktivnosti i visine troškova javnih usluga u obzir uzme i one javne usluge koje pružaju privatne organizacije. U cilju postizanja dosljedne i prihvatljive klasifikacije, potrebno je razviti odgovarajuću terminologiju i novu definiciju onoga što je OECD nazvao "javno područje" (eng. *public domain*) – koje uključuje ne samo usluge državnih organizacija, i onih koje ona nadzire, nego također i usluge koje pružaju privatne organizacije, a država izravno ili neizravno financira. Nova bi klasifikacija trebala biti konzistentna sa SNA-om. Pritom na umu treba imati, kako SNA odražava dobro utemeljenu usvojenu klasifikaciju komponenata javnog sektora, ali još uvijek na međunarodnoj razini nisu, u potpunosti, na raspolaganju svi podaci o zapošljavanju u nekim segmentima javnog područja.

Prva verzija nove metodologije OECD-a je prikazana 2005. na sastanku Radne skupine za zapošljavanje i upravljanje javnim sektorom (eng. *Public Employment and Management Working Party* - PEMWP) OECD-a. Nakon toga, započeo je rad na pripremi upitnika o usporedbi zaposlenosti u javnom području (eng. *Comparison of Employment in the Public Domain* - CEPD), potom su u nekoliko zemalja prikupljeni podaci za opću državu, ali su za mnoge zemlje i razine vlasti podaci krajnje nepouzdana i teško usporedivi (Pilichowski i Turkischand, 2008). Navedenom se metodologijom željelo ne samo mjeriti opseg zaposlenosti u državnom i javnom sektoru, nego i procijeniti druge troškove vezane uz dobra i usluge koje financira država, te posebice one koje proizvodi i pruža privatni sektor u ime države. 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.

Neminovno je, prije donošenja zaključaka, uzeti u obzir specifičnosti pojedine države pri njihovoj usporedbi. Takve specifičnosti mogu se spoznati samo kroz podrobno proučavanje gospodarskih, političkih i društvenih obilježja i odrednica te raspoloživih podataka. **Stoga se izravna usporedba među zemljama može provesti samo uz mnogobrojna ograničenja i više može biti indikativna, nego utemeljena.**

1.3. Razrada i objašnjenja

Kako smo naveli, javno područje uključuje proizvedena dobra i pružene usluge koje ostvaruju :

1. organizacije koje država nadzire i financira;
2. privatna tijela koje država izravno ili neizravno financira za proizvodnju dobara i pružanje usluga, pri čemu postoji izravna povezanost te proizvodnje i pružanja, s financiranjem.
3. monopolističke koncesije zakonskih monopola.

U Sustavu nacionalnih računa, postoje organizacije opće države i kvazidržavna (ili javna) poduzeća. Sustav nacionalnih računa kao približne pokazatelje (eng. *proxies*) za financijske transfere iz opće države tim organizacijama, uzima podatke o "intermedijarnoj potrošnji" i "socijalne transfere u naravi kroz tržišne proizvođače" (United Nations, 1993). Organizacije koje proizvode robe i pružaju usluge u javnom području mogu, tako, biti javne (ministarstva, javne škole, javna poduzeća) ili privatne (privatne bolnice koje se financiraju iz sredstava javnog zdravstvenog osiguranja, privatne škole koje se (su)financiraju iz proračuna na različitim razinama, privatna poduzeća koja, podugovaranjem s državom, proizvode robe i pružaju usluge javnosti, kao što su smještaj starijih i nemoćnih osoba u privatnoj ustanovi, odnosno njihova njega u domu korisnika). U skladu s tim, organizacije se mogu financirati iz javnih izvora (kao što to čine ministarstva javne i škole "usluga od općeg neekonomskog interesa", kao što su obrazovne ustanove na svim razinama, zdravstvene i socijalne službe, kulturne ustanove i drugo), ali i nejavnih (poduzeća u javnom vlasništvu koje se financiraju prihodina iz naknada koje plaćaju korisnici, koncesionari zakonskih monopola⁶).

⁶ Tu spadaju i komunalne usluge koje imaju značajan udio zaposlenih, čak više od državnih javnih poduzeća, čiji se broj smanjuje uslijed privatizacije. Komunalne djelatnosti često ostaju u domeni lokanih jedinica, npr. održavanje groblja, čistoća, uređenje zelenih površina, vodovod, i slično.

1.4. Najvažnija ograničenja metodologije

Prema istraživanjima i podacima OECD-a, *država* se odnosi na opću državu u skladu s definicijom Sustava nacionalnih računa. 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 općine⁷. Javna poduzeća odnose se na kategoriju Sustava nacionalnih računa "javne korporacije i kvazikorporacije (javna poduzeća ili tvrtke)", a pripadaju im poduzeća u javnom vlasništvu koja nisu klasificirane u podsektoru opće države, kao što su banke u državnom vlasništvu, luke i zračne luke.

Kada su traženi i obrađivani podaci o zaposlenosti u javnom i državnom sektoru, OECD je (2008) podijelio sve zaposlene opće države na dvije kategorije: I) zaposlenici uključeni u "izravno pružanje usluga" (ministarstva, vladine urede i agencije, netržišne ustanove u javnom vlasništvu - javne bolnice, javne škole i drugo) i (II) zaposlenici uključeni "u neizravno pružanje usluga" (škole, bolnice i druge ustanove koje su, u najvećoj mjeri, financirane i nadzirane od strane države, ali ne moraju biti u državnom ili javnom vlasništvu).

Pilichowski i Turkisch (2008) navode kako među najvažnija ograničenja podataka o zaposlenosti u podacima OECD-a nisu uzeti podaci o zaposlenosti na nacionalnoj razini u mirovinskom osiguranju za Austriju, Belgiju, Finsku, Francusku, Mađarsku, Japan, Koreju, Nizozemsku, Španjolsku, Švedsku i Tursku. Podaci OECD-a ne obuhvaćaju zaposlenost u mirovinskom osiguranju na svim razinama vlasti za Australiju, Kanadu, Njemačku, Norvešku, Portugal (za neke godine) i za SAD. Za Austriju podaci ne obuhvaćaju zaposlene u privatnim neprofitnim organizacijama koje financira država. Za pojedine zemlje nisu obuhvaćeni svi podaci o visokom obrazovanju.

Nadalje, za većinu zemalja u OECD-ovim upitnicima, podaci su prikupljeni samo za broj zaposlenika u državnom i javnom sektoru (bez obzira da li su radili puno ili skraćeno radno vrijeme), dok su za Austriju, Nizozemsku, Švedsku i Švicarsku izraženi u ekvivalentu punoga radnog vremena. Tako su, osim za ove četiri zemlje, precijenjeni podaci o broju zaposlenika u državnom i javnom sektoru, pa će stoga OECD pokušati napraviti odgovarajuće korekcije.

Vidljivo je 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. Ipak, ono čime se

⁷ Ili drugim riječima 'subnacionalne razine vlasti', bez obzira kako se zovu u nekom sustavu, tako da su to na primjer, provincije, regije, okruzi i slično.

raspolože, važno je ne samo za usporedbu u pogledu broja zaposlenih, nego i kao polazište za moguću procjenu troškova i izdvajanja za državni i javni sektor, odnosno javno područje – domenu. Tu se opet nailazi na poteškoću koju nije lako svladati. Potrebno je podsjetiti i naglasiti sustavne napore OECD-a na unaprjeđenju metodologije, ali se u ovoj studiji kod međunarodne usporedbe, uglavnom koriste drugi izvori (GFS, Eurostat, ILO).

Kako ističu Pilichowski i Turkisch (2008) OECD je pokušao napraviti usporedbu podataka o zaposlenima, o njihovom broju, procjeni izdvajanja za tu namjenu po svakom zaposlenom i usporedbi sa stanjem u gospodarstvu. Zemlje s visokim udjelom zaposlenih u državnom sektoru (kao dio ukupne zaposlenosti u gospodarstvu), kao što su Norveška ili Švedska, obično imaju razmjerno manja izdvajanja po zaposlenom, u usporedbi s naknadama u privatnom sektoru, tj., u državnom su sektoru slabije plaćeni, u odnosu na privatni. Obrnuto je stanje u zemljama koje imaju razmjerno mali udio zaposlenih u državnom sektoru: veća su izdvajanja po zaposlenom, u usporedbi s naknadama zaposlenih u privatnom sektoru. To ne iznenađuje jer, barem u teoriji, zemlje s manjim udjelom zaposlenih u državnom sektoru vjerojatno imaju bolje obrazovanu radnu snagu, i/ili su podugovorili izvršavanje značajnog dijela javnih usluga, posebice onoga koji obavljaju slabije obrazovani i manje kvalificirani zaposlenici (Pilichowski i Turkisch, 2008).

1.5. Polazište za daljnja istraživanja

Usprkos čestim osjećajnim procjenama, do sada se o zaposlenosti u državnom sektoru kod nas vrlo malo istraživalo, a gotovo jedinu komparativnu procjenu je napravila Svjetska banka (2008b). Prema navodu njihovih stručnjaka:

Čini se da je u drugoj polovici 2000.-ih zapošljavanje u javnoj službi u Hrvatskoj jednako prosjeku u EU15, no Hrvatska je zadržala manju središnju i lokalnu vlast nego zemlje EU15. Glede profila zapošljavanja, Hrvatska je slična Slovačkoj, Bugarskoj, Poljskoj i Estoniji. Zbog svih metodoloških poteškoća i specifičnosti pojedinih država, podaci o zaposlenosti u državnom i javnom sektoru više mogu biti ilustrativni, nego pouzdani za komparativnu analizu. Ipak, prikupljeni podaci i načinjena komparativna analiza trebali bi, ujedno, poslužiti i kao polazište daljnjim istraživanjima o toj temi u Hrvatskoj i inozemstvu.

2. Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru

Kako bismo utvrdili veličinu i ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru, prvotno ćemo ukratko ponoviti na koji način javni sektor definira Međunarodni monetarni fond (MMF), te pokušati tu definiciju primijeniti na Hrvatsku. Nakon što definiramo hrvatski javni sektor, pokušat ćemo njegove pojedine dijelove detaljnije objasniti .

Statistika državnih financija MMF-a (eng. *Government Financial Statistics - GFS*, 2001) u okviru ukupnoga javnog sektora razlikuje sektor opće države, te sektor javnih i kvazijavnih poduzeća (društava). *Opću državu* čine sve razine vlasti, državne jedinice i neprofitne institucije koje ubiru prihode i stvaraju rashode za državu - koja ih ujedno, većinom, i kontrolira, te proizvođače za tržište, koji nisu društva s ograničenom odgovornošću (eng. *unincorporated market producers*) i ne mogu se svrstati u kvazidruštva. Opću državu čine tri osnovne razine vlasti: 1. središnja država (eng. *central government*), 2. savezne države, provincijske ili regionalne vlasti (eng. *state, provincial or regional government*), te 3. lokalne vlasti (eng. *local government*). Osim sektora opće države, MMF u okviru ukupnog javnog sektora ubraja i sektor javnih i kvazijavnih poduzeća (društava). Sukladno toj MMF-ovoj definiciji javnoga sektora, hrvatski se javni sektor sastoji od dva dijela: **opće države i javnih poduzeća (društava)**, prikazanih na slici 2.1.:

Slika 2.1. Hrvatski javni sektor, 2008. godine.



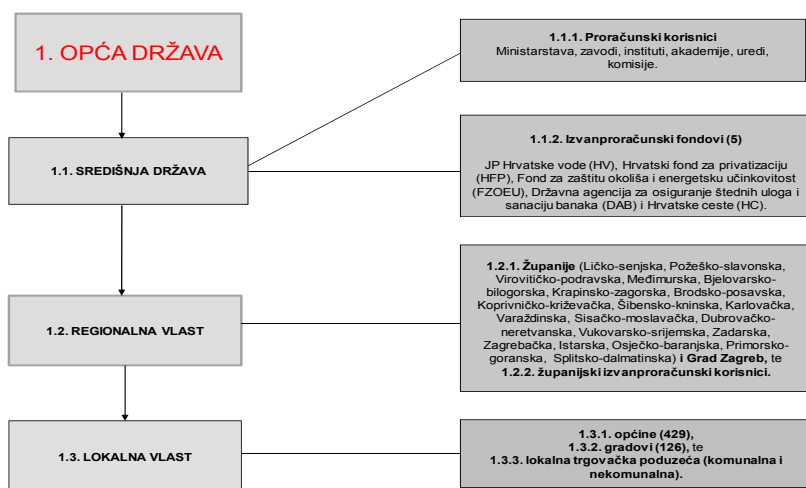
U nastavku ćemo ukratko objasniti dva osnovna dijela ukupnoga hrvatskog javnog sektora, tj. opću državu i javna poduzeća, te njihove podsektore.

2.1. Opća država - analiza zaposlenih i rashoda za zaposlene prema organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji

Opću državu u Hrvatskoj čine tri razine vlasti:

- 1.1. središnja država (ministarstva, agencije i izvanproračunski fondovi-IPF-ovi),
- 1.2. regionalne vlasti (20 županija i Grad Zagreb), te
- 1.3. lokalne vlasti (općine i gradovi).

Slika 2.2. Opća država u Hrvatskoj u 2008. godini



U Hrvatskoj 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.

Ukupan broj zaposlenika u općoj državi, osim zaposlenika iz institucija na ovim razinama, uključuje i zaposlenike regionalnih izvanproračunskih korisnika (npr. županijske uprave za ceste) te zaposlenike lokalnih komunalnih i nekomunalnih poduzeća. No, podaci o njima dostupni su u ograničenom obujmu, dok, primjerice, podacima o zaposlenima u lokalnim nekomunalnim društvima nismo uopće raspolagali (više u dijelu 2.1.2. Regionalna i lokalna razina).

U tablici 2.1. prikazani su svi korisnici sektora opće države.

Tablica 2.1. Korisnici proračuna opće države, 2005-08.

	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.

U razdoblju 2005.-08. 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 državnog 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. Jesu li, i u kojoj mjeri, i ove promjene utjecale na kretanja broja zaposlenih, te ukupnih rashoda poslovanja i rashoda za zaposlene u okviru sektora opće države, vidi se iz sljedećih tablica.

Tablica 2.2. Ukupni rashodi poslovanja i rashodi za zaposlene, konsolidirana opća država, 2005-08., u tis.kn.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2005
Opća država, ukupni rashodi	100.510.748	107.721.681	118.770.467	130.258.596	129,6
Naknade zaposlenima	26.679.700	28.208.213	31.112.370	33.620.589	126,0
Plaće i nadnice	22.731.437	24.035.667	26.334.260	28.642.429	126,0
Socijalni doprinosi	3.948.263	4.172.546	4.778.110	4.978.161	126,1

Izvor: Ministarstvo financija (2009a: 296).

Ukupni rashodi opće države u razdoblju 2005.-08. rastu sa 100,5 na 130,3 milijarde kuna (oko 30 posto), dok rashodi (naknade) za zaposlene rastu s 26,7 na 33,6 milijardi kuna (26 posto ili gotovo za 7 milijardi kn). U tablici 2.3. analizira se koliki je udio podsektora, tj. proračunskih korisnika i izvanproračunskih fondova u ukupnoj potrošnji opće države.

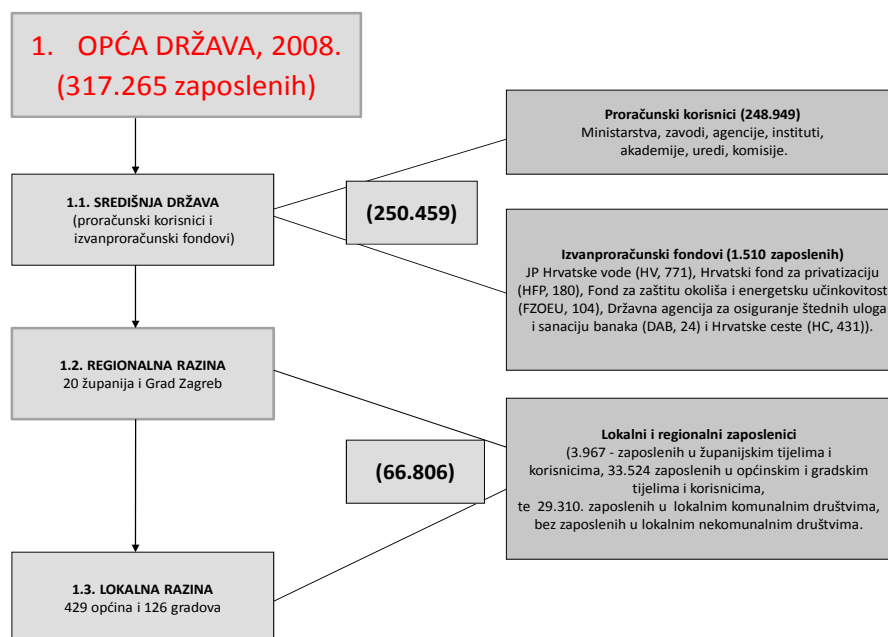
Tablica 2.3. Ukupni rashodi konsolidirane opće države prema razinama vlasti, 2005-08., u tis.kn.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2005
Opća država, ukupni rashodi	100.510.748	107.721.681	118.770.467	130.258.596	129,6
Državni proračun	85.239.872	90.525.330	100.936.318	111.299.734	130,6
Izvanproračunski korisnici	5.556.950	6.726.778	6.015.102	5.308.117	95,5

Izvor: Ministarstvo financija (2009a: 298).

Unutar ukupnih rashoda poslovanja sektora opće države, najveći - gotovo 85-postotni udio, imaju proračunski korisnici, odnosno ukupni rashodi poslovanja državnog proračuna i svih proračunskih korisnika koji se putem njega financiraju. Evidentno je povećanje ukupnih rashoda državnog proračuna za oko 26 milijardi kuna (31 posto), dok, nominalno, rashodi izvanproračunskih fondova ostaju na sličnoj razini, ali treba uzeti u obzir da su u 2008., u odnosu na 2005. godinu bila obuhvaćena četiri fonda manje.

Slika 2.3. Ukupan broj zaposlenih u općoj državi u 2008. godini



Izvor: za proračunske korisnike Ministarstvo uprave, ostali podaci Ministarstvo financija. Izračun autora.

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. Na lokalnoj se i regionalnoj razini brojke odnose na ukupan broj zaposlenih u tijelima (skupštinama/vijećima i stručnim službama), i u proračunskim korisnicima (vrtići, muzeji, škole, itd.). No, ova ukupna brojka o zaposlenima u sektoru opće države u 2008. godini ne uključuje zaposlene u regionalnim izvanproračunskim korisnicima i lokalnim komunalnim poduzećima, za koje su podaci bili raspoloživi u ograničenom obujmu te zaposlene u nekomunalnim poduzećima (velesajmovi ili sajmovi, radijske i televizijske postaje u vlasništvu lokalnih jedinica, robni terminali, itd.), čijim podacima nismo uopće raspolagali, zbog čega ona nije konačna. Zbog toga, da bi podatak o ukupnom broju zaposlenih u javnom sektoru bio što točniji, u ukupan broj zaposlenih u sektoru opće države nužno je uključiti i točne podatke o zaposlenim u lokalnim komunalnim i nekomunalnim poduzećima te regionalnim izvanproračunskim korisnicima. Detaljnije

informacije o zaposlenicima u ovim skupinama lokalnih i regionalnih zaposlenika vidi u: 2.1.2. Regionalna i lokalna razina.

Tablica 2.4. Ukupan broj zaposlenih u općoj državi, 2005-08.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2006.
<i>Opća država (1.1.+ 1.2.)</i>	-	309.268	315.465	317.265	102,6
<i>1.1. Središnja država</i>	245.040	246.906	250.844	250.459	101,4
1.1.2. Proračunski korisnici državnog proračuna	234.309	235.976	246.883	248.949	105,5
1.1.3. Izvanproračunski korisnici	10.731	10.930	3.961	1.510	13,8
<i>1.2. Lokalne i 1.3. regionalne jedinice*</i>	-	62.362	64.621	66.806	107,1
1.2.1. Županije i Grad Zagreb-tijela i korisnici	11.511	12.308	13.651	14.545	118,2
1.2.2. gradovi i općine – tijela i korisnici	19.812	21.323	21.660	22.951	107,6
1.2.3. Lokalna i regionalna komunalna poduzeća	-	28.731	29.310	29.310	102,0

Izvor: za proračunske korisnike Ministarstvo uprave, ostali podaci Ministarstvo financija. Izračun autora.
*bez zaposlenih u lokalnim nekomunalnim poduzeća.

Kako u 2005. ne raspolažemo podacima o ukupnom broju zaposlenih kod lokalnih i regionalnih komunalnih poduzeća, usporedbu smo napravili za razdoblje 2006-08. Izuzev ukupnoga broja zaposlenih u izvanproračunskim fondovima, sve ostale podskupine opće države bilježe manji ili veći rast ukupnoga broja zaposlenih. Primjerice, najveći je porast broja zaposlenih u te tri godine izražen u tijelima i korisnicima regionalnih jedinica (za više od 18 posto, odnosno s 12,3 tisuće u 2006. na 14,5 tisuća zaposlenih u 2008.), a najveće smanjenje zaposlenih u državnim izvanproračunskim fondovima (čak 86 posto). No, to je smanjenje samo kozmetičke prirode, jer je „kompenzirano“ povećanjem ukupnoga broja zaposlenih u proračunskim korisnicima za 5,5 posto, nakon promjena u opsegu izvanproračunskih fondova.

U nastavku se detaljnije opisuju značajke broja zaposlenih u pojedinim podsektorima opće države u Hrvatskoj – središnjoj državi, te regionalnim i lokalnim jedinicama.

2.1.1. Središnja država

Središnju državu (tj. središnji proračun) kao podsektor javnoga sektora čine:

- državni proračun (odnosno korisnici državnoga proračuna) i
- financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnoga proračuna.

2.1.1.1. Korisnici državnog proračuna

Proračunski korisnici definirani Zakonom o proračunu (NN 87/08) su sva državna tijela, ustanove, proračunski fondovi i mjesne samouprave čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu. Uz to, središnju državnu administraciju čini i 20 središnjih ureda državne uprave, smještenih u županijama.

Analiza ukupnoga broja zaposlenih u okviru državnog proračuna središnje države obuhvaća javne službenike, te državne službenike i namještenike⁸. Razlika između službenika i namještenika je što službenici imaju određene javne ovlasti i nositelji su temeljnih djelatnosti, dok su namještenici zaposlenici u popratnim tehničko-pomoćnim službama⁹.

U tablici 2.5. prikazan je ukupan broj svih ovih skupina zaposlenika financiranih putem državnoga proračuna, imajući u vidu ranije navedene promjene (zaposlenici nekadašnjih izvanproračunskih fondova, poput Hrvatskoga zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatskoga zavoda za zdravstveno osiguranje i Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje se od 2007. prikazuju u okviru korisnika državnog proračuna, a ne više u okviru izvanproračunskih fondova).

Tablica 2.5. Ukupan broj zaposlenih u proračunskim korisnicima prema evidenciji Ministarstva uprave, 2005-08.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2005.
1.1. Dužnosnici (javni i državni)	3.012	3.004	3.007	2.895	96,1
1.2. Službenici i namještenici (javni i državni)	174.967	176.447	186.352	187.063	106,9
Ukupno 1.1.+1.2.	177.979	179.451	189.359	189.958	106,7
1.3. Javni službenici u zdravst. ustanovama	56.330	56.525	57.524	58.991	104,7
Ukupno	234.309	235.976	246.883	248.949	106,2

Izvor: Ministarstvo uprave.

*u cijelom razdoblju nisu na raspolaganju podaci o broju zaposlenih u proračunskim korisnicima - Središnjoj obavještajnoj agenciji (SOA-i) i Uredu vijeća za nacionalnu sigurnost (u 2008.), dok je npr. poznato kako je u 2007. u Uredu radilo 37 zaposlenika. Ova je analiza izrađena bez tih podataka.

⁸ Prema Zakonu o državnim službenicima (NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07 i 27/08) državni su službenici osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela, te osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove. Namještenici su osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela.

⁹ Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 38/01, 112/01, 62/02, 156/02, 162/03, 39/05, 82/05, 113/05, 30/06, 118/06, 22/07, 112/07 i 127/07).

Ukupan broj zaposlenih financiranih putem državnog proračuna u razdoblju 2005.-08. raste za više od 14,6 tisuća (6 posto). Najveći porast bilježe zaposleni državni službenici i namještenici (oko 7 posto). Ne raspoložemo podacima o ukupnim iznosima i načinima financiranja javnih službenika zaposlenih u zdravstvenim ustanovama, jer ih djelomice financiraju i regionalne i lokalne vlasti (decentralizirane funkcije), no možemo pretpostaviti kako je podatak o rashodima konsolidirane opće države točan i pouzdan za ukupnu potrošnju toga sektora (tablica 2.2.).

U Tablici 2.6. prikazani su ukupni rashodi poslovanja i rashodi za zaposlene, financirani iz državnoga proračuna.

Tablica 2.6. Ukupni rashodi državnog proračuna, 2005-08., u tis.kn

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2005
Ukupni rashodi	87.857.465	95.949.951	108.007.605	115.292.426	131,2
Naknade zaposlenima	23.182.586	24.313.867	27.545.141	29.948.535	129,2
Plaće i nadnice	19.699.216	20.663.890	23.237.088	25.453.436	129,2
Socijalni doprinosi	3.483.370	3.649.977	4.308.053	4.495.099	129,0

Izvor: Ministarstvo financija (2009a: 280).

Ukupni rashodi poslovanja svih korisnika državnoga proračuna u analiziranom razdoblju rastu za nešto više od 27 milijardi kuna (31 posto). Rashodi za zaposlene, također, bilježe snažan rast, i to s 23 na gotovo 30 milijardi kuna (29 posto). Razlozi takvom snažnom rastu ovih rashoda višestruki su, od porasta mase plaća i njihovoga usklađivanja, do porasta ukupnoga broja zaposlenika.

U nastavku slijedi analiza drugoga podsektora središnje države – izvanproračunskih korisnika.

2.1.1.2. Izvanproračunski korisnici

Zakonom o proračunu (NN 87/08) izvanproračunski korisnici su definirani kao institucije u kojima država (ili lokalne i regionalne jedinice na nižim razinama vlasti) ima odlučujući utjecaj na upravljanje; izvor njihova financiranja je namjenski prihod i drugi prihodi, te su evidentirani u registru korisnika.

Izvanproračunski korisnici mogu biti izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe. Primjerice, izvanproračunski fond (IPF) je izvanproračunski korisnik koji se financira iz namjenskih doprinosa i drugih prihoda.

U razdoblju 2005.-08. najveće promjene u opsegu i broju zaposlenika doživljavaju upravo izvanproračunski korisnici, što je vidljivo iz sljedeće tablice.

Tablica 2.7. Opseg i broj zaposlenih u izvanproračunskim korisnicima, 2005.-2008.

	2005.	2006.	2007.	2008.
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO)	+ (3.287)	+ (3.392)	NE - (3.355)	NE (3.403)
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO)	+ (2.411)	+ (2.487)	NE - (2.501)	NE - (2.490)
Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ)	+(1.194)	+ (1.204)	NE- (1.231)	NE- (1.251)
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)	NE - (2.584)
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)
Ukupno	10.731	10.930	3.961	1.510

Izvor: Ministarstvo financija 2009b i 2009c.

Dok je 2005. godine na državnoj razini postojalo devet izvanproračunskih fondova, od 2008. godine ih je pet. To ne znači da su oni prestali postojati, samo su prebačeni u drugi podsektor. Do najveće promjene u obimu izvanproračunskih fondova i agencija dolazi tijekom 2007. godine. Iako je Ministarstvo financija krenulo u 2001. godini s uključivanjem dijela transakcija dva najveća izvanproračunska fonda (HZMO-a i HZZO-a) u državni proračun, tek od 1. siječnja 2007. godine, sve su transakcije fondova socijalnog osiguranja (HZMO-a, HZZO-a i HZZ-a) uključene u sustav Državne riznice. To se učinilo, u prvom redu, zbog veće transparentnosti i bolje kontrole državnoga proračuna, te je predstavljalo i završetak procesa uspostave jedinstvenog računa Državne riznice.¹⁰ Drugim riječima, ta su tri izvanproračunska fonda socijalnog osiguranja od 2007. godine u potpunosti uključeni u državni proračun i vode se kao proračunski korisnici u okviru središnje države. Sljedeća važnija promjena u obuhvatu sektora opće države, tj. podsektora izvanproračunskih fondova, dogodila se u srpnju 2008. godine, 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 svrstane u sektor javnih nefinancijskih poduzeća.

Ukratko, od 2008. godine do danas (2010.) djeluje pet izvanproračunskih fondova, i to: Javno poduzeće Hrvatske vode (HV), Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost

¹⁰ Detaljnije u: Ministarstvo financija (2007: 24).

(FZOEU), Hrvatske ceste d.o.o. (HC), Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (DAB) te Hrvatski fond za privatizaciju (HFP)¹¹.

Povijest uključivanja sadašnjih izvanproračunskih fondova (IPF-ova). Hrvatski fond za privatizaciju (HFP) kao agencija osnovan je i djeluje od prosinca 1992. godine, dok se od 1994. godine kao izvanproračunski fondovi vode javno poduzeće Hrvatske vode (HV) te Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (DAB). U travnju 2001. godine osnovana su društva–agencije u državnom vlasništvu - Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC) i Hrvatske ceste d.o.o. (HC), koje su preuzele poslove dotadašnje Hrvatske uprave za ceste. Od 2008. HAC se vodi kao javno poduzeće. Od 1. siječnja 2004. godine kao izvanproračunski fond djeluje i Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (FZOEU).¹²

Posljedično, ovakve su „kozmetičke“ promjene utjecale i na „nominalno“ smanjenje ukupnoga broja zaposlenih u jednom, a povećanje u drugim podsektorima, konkretno, povećanje broja zaposlenih u okviru proračunskih korisnika, a smanjenje u okviru izvanproračunskih korisnika.

Iz sadašnje pripadnosti izvanproračunskim fondovima, očit je problem *dualiteta* njihova definiranja. Naime, vidimo da se kao izvanproračunski fondovi vode i javna ustanova Hrvatske vode (po definiciji, oni doista pripadaju u skupinu IPF-ova, ali ih Ministarstvo financija na svojim stranicama vodi i kao javno poduzeće.), te agencija Državna agencija za sanaciju banaka (DAB). Na taj način, samo je dio javnih poduzeća u većinskom vlasništvu države dobio status izvanproračunskih korisnika, dok istovremeno postoji i dio javnih poduzeća (npr. Hrvatske željeznice-HŽ), koje država znatnim dijelom financira iz državnog proračuna, a koje taj status nemaju.

Tablica 2.8. prikazuje ukupne rashode poslovanja i rashode za zaposlene svih izvanproračunskih korisnika, u skladu s promjenama u njihovom opsegu.

Tablica 2.8. Ukupni rashodi i rashodi za zaposlene izvanproračunskih korisnika, 2005-08., u tis. kn.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2005
Ukupni rashodi	5.620.152	7.073.492	6.563.438	5.382.651	95,8
Naknade zaposlenima	1.117.529	1.199.095	609.484	281.788	25,2
Plaće i nadnice	966.616	1.035.834	524.596	242.569	25,1
Socijalni doprinosi	150.913	163.261	84.888	39.219	26,0

Izvor: Ministarstvo financija (2009a: 284).

¹¹ Do sada je sva javna imovina te nadležnost i upravljanje nad njom bila podijeljena između tri organizacije, i to HFP-a, Fonda za naknadu oduzete imovine te Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom. No, u tijeku je izrada nacrta zakona kojim bi se objedinile ovlasti, nadležnosti i obveze te tri organizacije u jednu koja bi bila nadležna za svu državnu imovinu.

¹² Detaljnije u: Ministarstvo financija (2009:63).

Ukupni rashodi izvanproračunskih korisnika u analiziranom razdoblju, nakon snažnog rasta u 2006., do 2008. godine padaju na razinu sličnu onoj 2005. godine (nešto više od 5 milijardi kuna), dok rashodi za zaposlene opadaju s 1,1 milijarde kuna u 2005. na oko 282 milijuna kuna u 2008. godini (oko 75 posto). Naravno, takva kretanja, kao i pad ukupnih rashoda za zaposlene, rezultat su svih do sada nabrojanih promjena u obuhvatu izvanproračunskih korisnika, koje su se dogodile u ovom razdoblju.

2.1.2. Regionalna i lokalna razina

Osim središnje države, opću državu u Hrvatskoj čine i podsektori regionalnih i lokalnih vlasti. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS) čine općine, gradovi i županije čija tijela obavljaju funkcije i zadaće, koje se financiraju u njihovim proračunima i financijskim planovima njihovih proračunskih korisnika. Županije (uključivši i Grad Zagreb koji ima dvojaki status: grada s položajem jedinice regionalne samouprave) čine drugu, područnu/regionalnu, posredničku razinu vlasti, a gradovi i općine čine prvu (osnovnu) razinu lokalne vlasti, tzv. lokalnu samoupravu. U tablici 2.9. prikazan je ukupan broj lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj u razdoblju 2005.-08.

Tablica 2.9. Broj lokalnih i regionalnih jedinica, 2005-2008.

	2005.	2006.	2007.	2008.
Općine	425	422	428	429
Gradovi	123	126	126	126
Županije	20+1	20+1	20+1	20+1
Ukupno	569	569	575	576

Izvor: Ministarstvo financija, Lokalni proračuni.

U Hrvatskoj je u 2008. postojalo ukupno 576 lokalnih i regionalnih jedinica (JLPRS). Najnovije promjene u analiziranom razdoblju dogodile su se 2006., kada su status grada dobile 3 općine, dok je od 2006. do 2008. godine osnovano sedam novih općina.

Na srednjoj (regionalnoj) i lokalnoj razini usluge pružaju: 1. službenici i namještenici zaposleni u tijelima (skupštinama, vijećima, i stručnim službama grada tj. upravnim odjelima), 2. službenici i namještenici zaposleni kod proračunskih korisnika, 3. zaposlenici kod regionalnih izvanproračunskih korisnika (županijskih uprava za ceste), te 4. zaposlenici u lokalnim i regionalnim komunalnim i nekomunalnim poduzećima. Za prve dvije skupine raspolagali smo potpunim podacima, dok su za ostale skupine podaci djelomični ili uopće nisu dostupni.

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 (NN 80/04). U ovoj su skupini službenici i zaposlenici proračunskih korisnika, poput muzeja i vrtića, te zaposlenici u drugim proračunskim korisnicima koji obavljaju poslove u sklopu decentraliziranih funkcija¹³, poput centara za socijalnu skrb, osnovnih i srednjih škola, domova umirovljenika, javnih vatrogasnih postrojbi te zdravstvenih ustanova u vlasništvu županija odnosno Grada Zagreba (klinički bolnički centri i kliničke bolnice, te županijski zavodi za javno zdravstvo). Važno je napomenuti, kako su u ovom dijelu analize, zaposleni u zdravstvenim ustanovama evidentirani u okviru zaposlenika državnog proračuna (iako postoji mogućnost da su djelomično financirani i iz vlastitih prihoda pojedinih institucija u kojima su zaposleni).

Osim u proračunskim korisnicima, *lokalne i regionalne jedinice upravitelji su i vlasnici samostalnih pravnih osoba, u obliku trgovačkih društava*¹⁴, koja su prema Zakonu o trgovačkim društvima, obveznici poreza na dobit i dodanu vrijednost. U ovu skupinu, u prvom redu, ulaze komunalna poduzeća i druge institucije, čiji su osnivači i većinski vlasnici lokalne jedinice, i koje imaju odlučujući utjecaj na njihovo upravljanje; financiraju se iz namjenskog prihoda, tj. komunalne naknade kao namjenskog prihoda, te su evidentirani u registru korisnika. Prema registru Ministarstva financija, za sada, jedini regionalni izvanproračunski korisnici, a ujedno i trgovačka društva, su županijske uprave za ceste. Bajo (2009) navodi kako su zaposleni u komunalnim djelatnostima primarno zaposleni u opskrbi vodom, odvozu i zbrinjavanju komunalnog otpada, pogrebnim poslovima, tržnicama na malo, održavanju nerazvrstanih cesta, prijevozu putnika i održavanju javnih površina. U 2007. postojala su 174 trgovačka društva za temeljne komunalne usluge (opskrba vodom i odvodnja, promet, groblja, itd.). Primjerice, na lokalnoj je razini Zagrebački holding najveće lokalno trgovačko društvo osnovano 2007. godine koje okuplja više od 20 različitih podružnica, drugih trgovačkih društava i ustanova. Osnovne djelatnosti Holdinga su komunalne (Čistoća, Digitalni grad, Gradska groblja, Tržnice Zagreb, Vodoopskrba i odvodnja, Zagrebačke ceste, ZGOS, Zrinjevac i Gradska plinara Zagreb), prometne (Zagrebački električni tramvaj - ZET i Zagreb parking) te tržišne djelatnosti (AGM, Upravljanje sportskim objektima, Vladimir Nazor, Zagrebački velesajam, Autobusni kolodvor, Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo - GSKG, Robni terminali, Stanogradnja, Gradska plinara Zagreb – Opskrba, Zagreb centrum, Zagreb plakat, Zagreb Arena, Gradske ljekarne i Zagrebačko investicijsko društvo). Poseban

¹³ Od 2001. obvezu financiranja decentraliziranih funkcija školstva, zdravstva i socijalne skrbi preuzele su sve županije i 32 grada. Nijedna općina nije preuzela obvezu financiranja decentraliziranih funkcija.

¹⁴ Trgovačka su društva obvezan pravni oblik kada se osniva pravna osoba kojoj je namjena stjecanje dobiti ili djelovanje na tržištu, čak i kada se radi o javnoj usluzi. Kada nema namjere stjecanja dobiti onda se radi o javnoj ustanovi i primjenjuje se Zakon o ustanovama.

problem kod Holdinga su gubici u poslovanju koji se popunjavaju iz proračuna Grada Zagreba (npr. za ZET).

Tablica 2.10. prikazuje ukupan broj zaposlenih iz prve dvije skupine zaposlenika na lokalnoj i regionalnoj razini, tj. u tijelima i kod proračunskih korisnika, te raspoložive podatke o broju zaposlenih u lokalnim komunalnim društvima.

Tablica 2.10. Ukupan broj zaposlenih u lokalnim i regionalnim jedinicama u RH, 2005-08.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2006.
1. Ukupno zaposleni u tijelima i kod korisnika	31.323	33.631	35.311	37.496	111,5
1.1. u tijelima	11.411	12.266	12.820	13.941	113,7
1.2. kod korisnika	19.912	21.365	22.491	23.555	110,3
2. Zaposleni u komunalnim poduzećima	nn	28.731	29.310	29.310*	102,0
Ukupno zaposleni na lokalnoj i regionalnoj razini	-	62.362	64.621	66.806	107,1

Izvor: Ministarstvo financija, Lokalni proračuni; za komunalna društva Bajo (2009). Podaci ne uključuju zaposlene u lokalnim nekomunalnim društvima.

* Podaci za 2008. nisu dostupni te je korišten isti podatak kao i za 2007. godinu.

U svim analiziranim kategorijama ukupan broj zaposlenih na lokalnoj i regionalnoj razini raste (za 7 posto). Najosjetnije povećanje zaposlenih od 2006. do 2008. godine dogodilo se u lokalnim i regionalnim tijelima (gotovo 14 posto). Iz tablice 10. vidljivo je i da je u lokalnim komunalnim društvima zaposleno gotovo 30 tisuća zaposlenika (zadnji podatak za 2007.), dok je u 2008. ukupan broj zaposlenih u lokalnim i regionalnim proračunskim korisnicima i tijelima 37,5 tisuća. Drugim riječima, u 2008. je u lokalnim i regionalnim proračunskim korisnicima i tijelima te u komunalnim poduzećima bilo zaposleno ukupno 66,8 tisuća djelatnika¹⁵. U ovaj broj nisu uključeni zaposleni u lokalnim nekomunalnim poduzećima, te je jasno kako bi ovaj broj mogao biti i veći, kada bi u evidenciju bili uključeni i ti zaposlenici. Lokalnim je nekomunalnim poduzećima vlasnik lokalna jedinica i njihova je funkcija pružanje različitih usluga posredovanja, koje nisu vezane za temeljnu djelatnost lokalne jedinice. To su, primjerice, tehnološki parkovi, robni terminali, stanogradnja, velesajmovi ili sajmovi, promet nekretninama, trgovina plinom, upravljanje nekretninama, iznajmljivanje oglasnog prostora, te radijske i televizijske postaje u vlasništvu lokalnih jedinica. Primjerice, za Grad Zagreb, Bajo (2009:6) ističe kako se broj zaposlenih u društvima Zagrebačkog holdinga može uvećati za oko dvije tisuće djelatnika, koji rade u društvima u većinskom vlasništvu Grada kojima komunalna djelatnosti nije primarna.

¹⁵ Detaljnije u: Bajo (2009).

U istraživanju je, zbog nedostatka podatka o broju lokalnih komunalnih i nekomunalnih društava i ukupnog broja zaposlenika u njima, pitanje broja zaposlenih i dalje ostalo otvoreno. Sljedeće otvoreno pitanje je i broj zaposlenih u trgovačkim društvima u kojima su županije, gradovi i općine u su/vlasničkom odnosu. Npr. Osječko-baranjska županija su/vlasnik je trgovačkih društava u vodnom gospodarstvu Vuka d.d. Osijek, Odvodnja d.d. Darda, te Karašica-Vučica d.d. Donji Miholjac. Pored njih, županija je su/vlasnik i trgovačkih društava Regionalna veletržnica d.d. Osijek, ULO hladnjača d.o.o. Osijek, Robna burza d.o.o. za trgovinu i usluge Osijek, Zračna luka d.o.o. Osijek, Tehnologijski-razvojni centar u Osijeku d.o.o., Cesting d.o.o. Osijek, Miholjački poduzetnički centar d.o.o. Donji Miholjac, Slobodna zona Osijek d.o.o. te Regionalne razvojne agencije Slavonije i Baranje za međunarodnu i regionalnu suradnju d.o.o. Osijek¹⁶.

Tablica 2.11. Ukupan broj zaposlenih u lokalnim i regionalnim tijelima i korisnicima (bez zaposlenih u komunalnim i nekomunalnim društvima), 2005-08.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2005.
Općine	3.569	3.764	4.009	4.379	122,7
<i>Tijela</i>	2.853	2.968	3.123	3.376	118,3
<i>Korisnici</i>	716	796	886	1.003	140,1
Gradovi	16.243	17.559	17.651	18.572	114,3
<i>Tijela</i>	4.868	5.043	5.273	5.737	117,9
<i>Korisnici</i>	11.375	12.516	12.378	12.835	112,8
Županije	2.853	2.926	3.239	3.967	139,0
<i>Tijela</i>	1.541	1.600	1.625	2.070	134,3
<i>Korisnici</i>	1.312	1.326	1.614	1.897	144,6
Grad Zagreb	8.658	9.382	10.412	10.578	122,2
<i>Tijela</i>	2.149	2.655	2.799	2.758	128,3
<i>Korisnici</i>	6.509	6.727	7.613	7.820	120,1
Ukupno u svim tijelima	11.411	12.266	12.820	13.941	122,2
Ukupno u svim korisnicima	19.912	21.365	22.491	23.555	118,3
Sveukupno u tijelima i korisnicima	31.323	33.631	35.311	37.496	119,7

Izvor: Ministarstvo financija (2003); Izračun autora.

U razdoblju 2005.-08. ukupan broj zaposlenika u lokalnim i regionalnim tijelima i korisnicima raste oko 20 posto. Najveći je broj zaposlenih bio u Gradu Zagrebu (u 2008. 2.758 u tijelima, te 7.820 kod korisnika, odnosno ukupno 10.578 zaposlenih), što je i razumljivo jer, npr. samo korisnici u Gradu Zagrebu obuhvaćaju više od 200 ustanova poput škola, muzeja, kazališta i vrtića. Najveći porast broja zaposlenih bilježi se kod županijskih (45 posto) i općinskih korisnika (40 posto). Gradovi prednjače s ukupnim brojem zaposlenih, i njihov broj u razdoblju 2005-08. također raste (16,2 na 18,6 tisuća zaposlenika).

U budućim analizama nužno bi trebalo obratiti pažnju na općine koje, s malim brojem zaposlenih i malim brojem stanovnika, nisu sposobne preuzeti ni obavljati minimum javnih

¹⁶ Detaljnije na stranicama Osječko baranjske županije, <http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=101>.

funkcija (a kamoli neke decentralizirane funkcije), čime postaju svrha samima sebi. Također je potrebno preispitati broj lokalnih jedinica, u prvom redu općina, kako bi se preispitala potreba postojanja nekih općina koje većinu izvornih prihoda troše na „hladni pogon“ tj. imaju niske fiskalne kapacitete. U Vladinom je fokusu trenutno i teritorijalni preustroj, te je za očekivati određene promjene u tom smjeru.

2.2. Javna poduzeća (društva)

U okviru ukupnog javnog sektora analizirana su i javna poduzeća. Prema jednoj definiciji „javna su poduzeća (engl. *public utilities*, njem. *öffentliche Versorgungsbetriebe*, fr. *service public*), poduzeća u monopolskom položaju, koja nude bitna dobra i usluge, a podložna su javnoj vlasti, koja treba osigurati da posluju u javnom interesu. 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. Kako bi održale niske cijene i istovremeno zaradile dovoljno prihoda za plaćanje povećih kamata i troškova amortizacije, pojedinačne jedinice u tim granama – vodovodi, elektrane ili željeznica itd. – moraju opslužiti što veći broj korisnika. Zbog toga je neekonomično imati više od jedne plinare, jedne elektrane, itd. na određenom području. Konkurencija je tu štetna za sve, osim za potrošače. Ona je i kratkoročna, jer velike investicije neminovno ograničavaju broj proizvođača, pa nakon pojačane konkurencije, uvijek slijedi sporazum, najčešće tajni. Otuda i pojam „prirodni monopoli“. U takvim okolnostima obično dolazi do nekog oblika javne kontrole. To može biti kontrola cijena, ili ograničenje stope profita na uloženi kapital, ali i izravno javno vlasništvo i poslovanje. U nekim zemljama javna poduzeća nisu podložna oporezivanju, naročito ako se vode kao državna poduzeća. Smatra se da bi takvo oporezivanje bilo regresivno siromašnima i povisilo trošak proizvoda i usluga, što ih nude javna poduzeća. U pojedinim zemljama nameću se porezi na dobit javnih poduzeća, bez obzira na to jesu li, ili nisu u državnom vlasništvu. Kad je riječ o porezu na promet, uključujući i sustave poreza na dodanu vrijednost, nije neuobičajeno pronaći porez, obično po niskim stopama, koji se primjenjuje na usluge što ih pružaju ta poduzeća“¹⁷.

U svijetu je raširen trend privatizacije s kojim paralelno teče liberalizacija pojedinih tržišta te zaokret prema regulatornoj funkciji države. Naime, umjesto da bilo koja razina javne vlasti (državna, lokalna, regionalna) sama pruža usluge, ona to prepušta privatnim poduzetnicima, ali pridržava pravo regulacije, koje može uključivati postavljanje standarda kvalitete usluga, određivanje cijena, kontrolu i slično. Privatizacija ovih usluga naročito je izražena od kraja

¹⁷ Izvor: Limun i Rječnik financijskih pojmova.

1980-ih, a najveći je broj javnih poduzeća u europskim zemljama privatiziran sredinom 90-ih. Na lokalnom nivou taj je trend neravnomjerno zastupljen, ali se načelno smatra da su privatizacija i liberalizacija glavni instrumenti smanjenja javne potrošnje¹⁸.

Bajo i Jurlina Alibegović (2008) navode kako su „javna poduzeća u vlasništvu Republike Hrvatske, a njihovo je poslovanje obično regulirano zakonima vezanima za obavljanje djelatnosti (npr., zakoni o šumama, vodama, itd.). Ukratko, javno poduzeće jest koncept koji sjedinjuje elemente javnosti, s jedne, i poduzeća, tj. tržišnosti, s druge strane. Elementi javnosti javnih poduzeća ogledaju se u tri točke: a) najvažnije poslovne odluke donosi država kao vlasnik trajnog kapitala, bilo preko neke svoje agencije, bilo preko upravnih odbora u kojima su državni predstavnici, b) kriteriji za donošenje odluka nisu vezani isključivo za financijsku dobit, već i za šire društvene interese (npr. socijalnu politiku), te c) dobit, odnosno gubitci poslovanja preko državnog proračuna pripadaju cijeloj zajednici, tj. ona ih snosi. Elementi tržišnosti javnog poduzeća trebali bi se odražavati u sljedećem: a) očekuje se da javno poduzeće bude financijski zdravo na dugi rok, što znači da je podvrgnuto stalnoj tržišnoj provjeri, te b) cijene koje javno poduzeće naplaćuje, trebale bi se temeljiti na troškovima poslovanja (tj. trebale bi pokriti granične troškove). Upravo dva posljednja kriterija razlikuju javno poduzeće od ostalih institucija u javnim djelatnostima, kao što su, na primjer, obrazovanje, sudstvo i zaštita okoliša. Javna poduzeća odgovorna su Vladi i Saboru, kao "čuvarima" javnog interesa. Najčešće su to poduzeća u većinskom državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom, koja nude javne, komunalne usluge“.

U Hrvatskoj javna poduzeća i kvazijavna poduzeća obavljaju različite državne poslove i izvršavaju financijske transakcije na zahtjev državnih jedinica, kao njihovih vlasnika. Zakonom o proračunu (NN 87/08) definiraju se kao pravne osobe u većinskom izravnom ili neizravnom državnom vlasništvu, čije su dionice ili poslovni udjeli u portfelju Republike Hrvatske, ili u kojima Republika Hrvatska ima osnivačka (vlasnička) prava. No, u njihovoj analizi javljaju se problemi, pa tako Bajo i Jurlina Alibegović (2008: 13) navode da „zbog različitih funkcija postoje institucije čija pripadnost pojedinom sektoru nije jasno utvrđena. Hrvatska je još u fazi transformacije s planske ekonomije na tržišno gospodarstvo, zbog kojih je dio ovlasti i funkcija iz planskog sustava (posebice u području javnih društava) privatizirala i, tijekom 90-ih godina, prenijela u ovlasti privatnog sektora“.

No, i tu je očit problem bio u tome što nije provedena strateški utemeljena privatizacija brojnih poduzeća nego se više prema potrebi prodavalo kada je trebalo namaknuti novac, kada se našao kupac ili kada je stigla direktiva iz Europske unije, no to je tema za neka druga istraživanja. Osim ovih problema u analizi, otvoreno je i pitanje (ne)pripadnosti određenih javnih i dioničkih društava u Hrvatskoj ukupnom javnom sektoru. Primjerice, Zagrebačka burza d.d. i Tržište novca d.d., koje autori Bajo i Jurlina Alibegović (2008) ubrajaju u nemonetarna financijska javna poduzeća jer obavljaju određene javne usluge, u ovoj analizi nisu smatrani dijelom javnih poduzeća, jer su im vlasnici institucionalni investitori, a ne država, koja ih i ne

¹⁸ više u: Koprić, Musa i Đulabić (2008).

kontrolira, niti njima upravlja, dok je npr. Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD) ubrojeno u javna poduzeća, jer su mu većinski vlasnici Republika Hrvatska (62,30%) i javno poduzeće Financijska agencija (FINA, 16,61%), a ostatak je dionica (21,09%) raspodijeljen među sudionicima tržišta kapitala, kao što su banke, brokerske kuće, izdavatelji i organizirana tržišta.¹⁹

Nadalje, Sabor je na prijedlog Vlade RH, a prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javne dužnosti (NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08 i 38/09), u 2009. godini utvrdio novu Odluku o popisu trgovačkih društava od posebnog državnog interesa (NN 132/09). Prvotno je ova Odluka donesena 1. listopada 2004. godine, a dopunjena je 3. prosinca iste godine (NN 140/04, 160/04 i 174/04) i odnosila se na 210 takvih poduzeća.²⁰ Kako je od tog vremena nastalo mnogo izmjena u vlasničkim strukturama društava, te kako pojedina društva više ne postoje, bilo je potrebno napraviti novi Popis, za što je Vlada zadužila Hrvatski fond za privatizaciju. Na taj način, najnoviji popis iz 2009. sadrži 66 trgovačkih društava od posebnog državnog interesa (detaljan popis u priložima). Kriterij koji je uziman u obzir prilikom donošenja navedenih odluka 2004. godine, bio je 25% i više vlasništva objedinjenog državnog portfelja. Prilikom sastavljanja novog popisa, kriteriji su bili: vlasništvo objedinjenog državnog portfelja, uključujući i kapitalni fond, kao vlasnika dionica iznad 25%; poseban značaj za razvitak pojedinih regija u Republici Hrvatskoj, te poseban značaj za razvoj pojedinih industrijskih grana u Republici Hrvatskoj²¹.

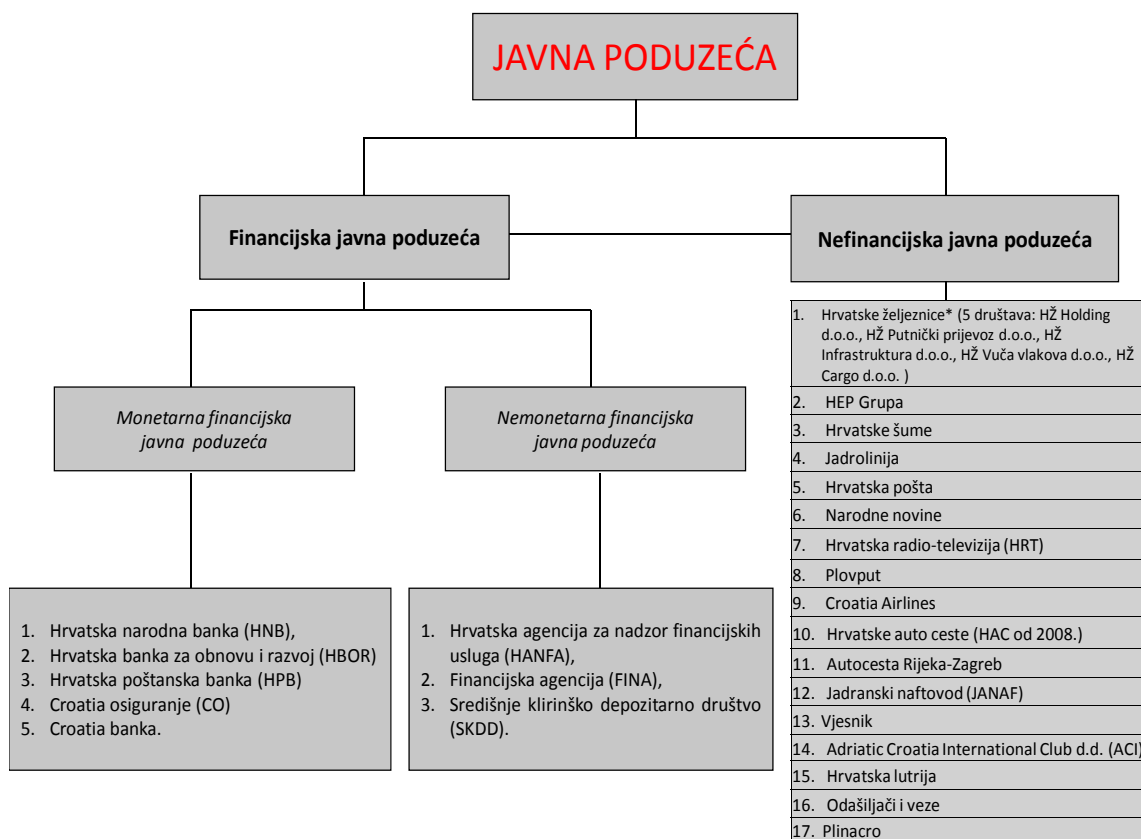
Prema podacima Ministarstva financija, javna poduzeća čije poslovanje Ministarstvo prati i njihova izvješća objavljuje na svojim stranicama, možemo podijeliti na: financijska i nefinancijska.

¹⁹ Internet stranice Središnjeg klirinškog depozitarnog društva, <http://www.skdd.hr/portal/f?p=100:7:4487414460168308::NO:::>

²⁰ Društva od posebnog državnog interesa definirana su prema Odluci Sabora klasa: 305-01/04-01/02 iz 2004. godine.

²¹ Postoje i društva u djelomičnom vlasništvu države, ali ona u ovom istraživanju nisu analizirana. Prema Evidenciji Hrvatskog fonda za privatizaciju u njegovom portfelju postoje još državne dionice i udjeli u 878 trgovačkih društava (stanje na dan 31. prosinca 2008.). 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. No, zakonodavac ih ipak 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 i Jurlina Alibegović, 2008).

Slika 2.4. Podjela analiziranih javnih poduzeća (društava) u 2008. godini



Izvor: Bajo i Jurlina Alibegović (2008), sistematizacija autora.

Napomena; Ovo je podjela prema dostupnim podacima Ministarstva financija. No, treba biti oprezan s interpretacijom ovih podataka. Naime, Ministarstvo financija kao i druge brojne institucije Hrvatsku radioteleviziju (HRT) vode kao javno poduzeće tj. društvo (od interesa je za RH), a ono je ustvari Zakonom definirano kao javna ustanova (i ne bi je se smjelo stavljati u ovu grupu). HRT kao javna ustanova sav prihod od svoje djelatnosti mora koristiti za vlastite potrebe, i ne predstavlja dobit koja je osnovni cilj trgovačkog društva. Slična je situacija i s nekim drugim tzv. javnim poduzećima.

2.2.1. Financijska javna poduzeća

Financijska javna poduzeća dijele se na monetarna i nemonetarna. U Tablici 2.12. prikazan je ukupan broj zaposlenih u financijskim javnim poduzećima.

Tablica 2.12. Ukupan broj zaposlenih u financijskim javnim poduzećima, 2005-08.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2005.
Monetarna financijska javna poduzeća	3.775	3.924	4.244	4.612	122,2
Nemonetarna financijska javna poduzeća	5.193	5.159	4.923	4.503	86,7
Ukupno	8.968	9.083	9.167	9.115	101,6

Izvor: Ministarstvo financija, izračun autora.

Ukupan broj zaposlenih u financijskim javnim poduzećima u razdoblju 2005.-08. povećao se samo za 147 novih zaposlenika. Tako mali porast ukupno zaposlenih rezultat je velikog smanjenja zaposlenih u nemonetarnim financijskim poduzećima, prvenstveno unutar Financijske agencije, FINA-e: za 13% (o tome vidi 2.2.1.2.). S druge strane, snažan je porast broja zaposlenih prisutan u monetarnim financijskim javnim poduzećima (više od 22 posto).

Razumljivo, u razdoblju 2006.-08. slične trendove kretanja ukupnoga broja zaposlenika, bilježe i kretanja ukupnih troškova za zaposlene u financijskim javnim poduzećima, što prikazuje Tablica 2.13. Podaci su uzeti iz financijskih izvješća ovih poduzeća, koje dostavljaju Ministarstvu financija.

Tablica 2.13. Rashodi za zaposlene u financijskih javnim poduzećima, 2005-08., u tis.kn.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2006.
Monetarna financijska javna poduzeća	624.966	666.925	743.792	813.141	121,9
Nemonetarna financijska javna poduzeća	nn	521.184	601.862	500.768	96,1
Ukupno	nn	1.188.109	1.345.654	1.313.909	110,6

Izvor: Ministarstvo financija i drugi izvori, izračun autora.

Ukupni rashodi monetarnih financijskih javnih poduzeća rastu za 20 posto, dok kod nemonetarnih padaju 4 posto. Važno je napomenuti, kako većina ovih institucija ostvaruje vlastite prihode iz kojih podmiruju većinu svojih rashoda, a tako i rashoda za zaposlene.

U nastavku ćemo nešto više reći o obje podskupine javnih financijskih poduzeća.

2.2.1.1. Monetarna financijska javna poduzeća

Monetarna su financijska javna poduzeća rezidentna depozitarna društva pod kontrolom jedinica opće države. Čine ih financijska društva, kvazijavna 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 i Jurlina Alibegović, 2008:25). U ovu skupinu ubrajamo sljedeće državne financijske institucije: Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), Hrvatska poštanska banka (HPB), Croatia osiguranje d.d. (CO)²² i Croatia banke (CB-a).

²² S pretežnim državnim vlasništvom, tj. dionicama u portfelju Hrvatskog fonda za privatizaciju (npr. na dan 31.12. 2009. HFP je posjedovao 80,28% dionica Croatia osiguranja. Godišnje izvješće za 2009. Dostupno na: http://www.crosig.hr/datastore/filestore/19/Godisnje_izvjesce_2009.pdf.

Tablica 2.14. Ukupan broj zaposlenih u monetarnim financijskim javnim poduzećima, 2005-08.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2005.
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
Ukupno	3.775	3.924	4.244	4.612	122,2

Izvor: Internet stranice analiziranih institucija. Izračun autora.

* izuzev za 2005. godinu kada se broj odnosi samo na banku, jer grupa nije postojala.

Ukupan broj zaposlenih u monetarnim financijskim javnim poduzećima raste za 22 posto. Izuzev HBOR-a, koji bilježi relativno malo smanjenje zaposlenih od 3 posto, u svim drugim institucijama povećan je njihov broj. Najsnažniji porast bilježe HPB (za čak 110 posto), kao rezultat širenja poslovanja i osnivanja grupe u koju su osim banke uključeni i HPB Invest, HPB Nekretnine i HPB Stambena štedionica te CO (14 posto).

Tablica 2.15. Ukupni rashodi za zaposlene u monetarnim financijskim javnim poduzećima, 2005-08., u tis.kn.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2005.
Hrvatska poštanska banka (HPB) Grupa*	89.629	124.997	149.322	168.530	188,0
Croatia banka d.d. (CB)	38.514	41.619	42.319	41.538	107,9
Hrvatska narodna banka (HNB)	133.706	136.556	155.799	164.229	122,8
Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR)	47.252	50.732	52.977	51.642	109,3
Croatia osiguranje d.d. (CO)	315.865	313.021	343.375	387.202	122,6
Ukupno	624.966	666.925	743.792	813.141	130,1

Izvor: Ministarstvo financija, Godišnja izvješća analiziranih institucija. Izračun autora.

Povećanje broja zaposlenih sasvim se očekivano odrazilo i na ukupne rashode za zaposlene u monetarnim poduzećima. Ukupni rashodi za zaposlene rastu za 30 posto, od čega je najveće povećanje ovih rashoda zabilježeno u HPB Grupi.

2.2.1.2. Nemonetarna financijska javna društva

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 i Jurlina Alibegović, 2008:27).

Prilagodivši se takvoj definiciji autori su u ovu skupinu ubrojili Hrvatsku agenciju za nadzor financijskih usluga (HANFA), Financijsku agencija (FINA), te Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD).²³

Tablica 2.16. Ukupan broj zaposlenih u nemonetarnim financijskim javnim poduzećima, 2005-08.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2005.
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
Ukupno	5.193	5.159	4.923	4.503	86,7

Izvor: Ministarstvo financija, izračun autora.

Hrvatska je agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) započela s radom 1. siječnja 2006. godine, kao pravni slijednik triju institucija: Direkcije za nadzor društava za osiguranje, Komisije za vrijednosne papire Republike Hrvatske i Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja. To je razlog zašto ne postoji točan broj zaposlenih za ovu instituciju u 2005., nego smo ovu brojku uzeli na temelju procjene i zbrajanja ukupnoga broja zaposlenih u ove tri institucije.²⁴ Unatoč tomu, iz Tablice 2.16. očit je snažan porast ukupnoga broja zaposlenih u HANFA-i i SKDD-u (više od 30 posto), dok FINA jedina bilježi pad broja zaposlenih (od 13 posto), kao rezultat njezine reorganizacije, koja i danas traje.

Tablica 2.17. Rashodi za zaposlene u nemonetarnim financijskim javnim poduzećima, 2005-08., u tis. kn

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2006.
Hrvatska agencija za nadzor fin. usluga (HANFA)	nn	14.004	22.482	25.026	178,7
Financijska agencija (FINA)	499.457	498.792	569.897	465.018	93,2
Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD)	8.132	8.388	9.483	10.724	127,8
Ukupno	nn	521.184	601.862	500.768	96,1

Izvor: Ministarstvo financija i drugi izvori, izračun autora.

²³ Prema definiciji, u ovu bi skupinu mogli ubrojiti i Hrvatski fond za privatizaciju (HFP) i Agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (DAB), ali oni se vode kao izvanproračunski korisnici, i kao takvi su u ovoj studiji i analizirani.

²⁴ Upitna je i pripadnost HANFA-e javnim poduzećima, jer je ona u prvom redu regulator, poput nekih drugih agencija kao što su Hrvatska agencija za poštu i telekomunikacije (HAKOM), Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA) i sl. Naime, ne radi se 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, dok se povećanje rashoda za zaposlene unutar HANFA-e može objasniti povećanim zapošljavanjem i to visokokvalificiranih stručnjaka zbog potrebe usklađivanja financijskog tržišta s EU zahtjevima.

U razdoblju od 2006. do 2008. najveći porast bilježe ukupni troškovi za zaposlene u HANFA-i (79 posto), u prvom redu kao rezultat stručnog okupljanja i osposobljavanja za zadaće koje su pred nju stavljene, te u manjoj mjeri SKDD (28 posto), dok je FINA smanjila ukupne troškove za zaposlene (7 posto). Inače, smanjenje broja zaposlenih i posljedično pad rashoda za zaposlene u FINA-i rijedak je primjer do sada učinjene reorganizacije, sistematizacije i restrukturiranja provedenog u okviru nekog javnog poduzeća. Druga javna poduzeća tek čekaju bolni rezovi i restrukturiranja, pogotovo zbog sve raširenije gospodarske krize i potreba štednje u okviru ukupnog javnog sektora.

2.2.2. 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 potrošači plaćaju više, 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 (Kesner-Škreb, 2006).

Nefinancijska javna poduzeća uglavnom obuhvaćaju poduzeća u državnom vlasništvu. Vlasnikom poduzeća smatra se javna vlast ili privatna osoba, ako posjeduje više od 50% dionica ili druge vrsta trajnog kapitala poduzeća. Kontrola javnih vlasti obično se određuje, kao stvaran utjecaj države na sve glavne aspekte poslovanja, a ne samo na primjenu klasičnih, državnih regulativnih mjera (Bajo i Jurlina Alibegović, 2008:29). 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.

Bajo i Jurlina Alibegović (2008:23) navode da „nefinancijska javna društva uglavnom obuhvaćaju poduzeća u državnom vlasništvu, ali takva je definicija manjkava. Naime, javnim poduzećima smatraju se cjeline u državnom vlasništvu i/ili pod državnom kontrolom koje prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge širokoj javnosti, a osnovana su kao korporacije. Dilemu izaziva sklop riječi *i/ili* koji povezuje dvije ključne odrednice javnih poduzeća: državno vlasništvo i državnu kontrolu. Lakše je odrediti vlasnika nekog poduzeća nego definirati kontrolu države nad nekim poduzećem. Vlasnikom poduzeća smatra se javna vlast ili privatna osoba ako posjeduje sve dionice ili većinu (više od 50%) dionica ili druge vrste trajnog kapitala poduzeća. U određivanju javnih poduzeća manjinsko vlasništvo države može biti kombinirano s državnom kontrolom. U drugim slučajevima teško je utvrditi je li samo kontrola ili većinsko državno vlasništvo presudno za definiranje statusa javnog poduzeća. U krajnjem slučaju, i

poduzeće u privatnom vlasništvu može biti javno poduzeće, ako ispunjava uvjet državne kontrole te proizvodi za široki krug potrošača“.

Unatoč tomu što ih prema novom popisu iz 2009. godine ima 66 (a u razdoblju 2005-08. I puno više), Ministarstvo financija na svojim stranicama objavljuje izvješća sljedećih nefinancijskih javnih društava ili društava u većinskom vlasništvu države i društava od posebnog državnog interesa: Adriatic Croatia International Club d.d. (ACI d.d.), Autocesta Rijeka - Zagreb d.d. (ARZ d.d.), Croatia Airlines d.d. (CA d.d.), Hrvatska elektroprivreda Grupa (HEP), Hrvatska Lutrija d.o.o. (HL), Hrvatska pošta d.d. (HP), Hrvatska radiotelevizija (HRT), Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC), Hrvatske šume d.o.o. (HŠ), Hrvatske željeznice konsolidirano (5 društava, HŽ), Jadrolinija, Jadranski naftovod d.d. (JANAF d.d.), Narodne novine d.d. (NN), Plovput d.o.o., Vjesnik d.d., Odašiljači i veze d.d. (OIV) i Plinacro.²⁵

Tablica 2.18. Ukupan broj zaposlenih u nefinancijskim javnim poduzećima, 2006-08.²⁶

	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2006
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	59.355	59.678	61.842	104,2

Izvor: Ministarstvo financija, razni izvori. HAC je od 2008. javno poduzeće, a do tada se vodio kao IPF.

Ne raspoložemo podacima o ukupnom broju zaposlenih u nefinancijskim javnim poduzećima u 2005. godini, zbog čega je ovaj dio analize napravljen za razdoblje 2006.-08.

²⁵ Neka su druga javna poduzeća od posebnog državnog interesa razvrstana u druge podsektore. Primjerice, Ministarstvo financija u ovu skupinu od posebnog interesa ubraja i Croatia osiguranje d.d., izvanproračunske fondove Hrvatske ceste d.o.o. i Hrvatske vode; te nemonetarno financijsko javno poduzeće FINA-u. Zbog toga možemo reći kako je određivanje pripadnosti javnog poduzeća, u određenoj mjeri, nekonzistentno od strane Ministarstva financija, odnosno, nije jasno zašto je, i na temelju čega, samo ova poduzeća Ministarstvo odlučilo i analitički pratiti. Posljedično, zbog toga i obuhvat, podatke i analize Ministarstva financija vezane uz javna poduzeća treba uzeti s rezervom.

²⁶ INA se od 2008. isključuje iz redovitog mjesečnog izvješćivanja zbog nastalih promjena u vlasničkoj strukturi, no u 2006. zapošljavala je, primjerice, 9.932 zaposlenika, a u 2007. godini njih 9.899.

Ukupan broj zaposlenih u analiziranim nefinancijskim javnim poduzećima u prve je dvije godine na sličnoj razini - nešto više od 59 tisuća zaposlenih, no u 2008. njihov broj raste za 4 posto. Situacija bi u potpunosti bila drugačija, kad bismo u prvim dvjema godinama analizirali i INA-u, koja je isključena iz opsega nefinancijskih javnih poduzeća, jer je država prestala biti njezin većinski vlasnik. Pad ukupnog broja zaposlenih očit je u sljedećim društvima: Odašiljačima i vezama, Vjesniku, Narodnim novinama, Plovputu, HŽ-u, ACI-u, HEP-u i HP-u. Najveće povećanje broja zaposlenih dogodilo se u javnom poduzeću Autocesta Rijeka-Zagreb (39 posto).

Tablica 2.19. Rashodi za zaposlene u javnim poduzećima, (prema dostupnim podacima Ministarstva financija), 2005.-08., u tis. kn.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2006
Adriatic Croatia International Club d.d. (ACI d.d.)	-	39.326	42.402	48.694	123,8
Autocesta Rijeka - Zagreb d.d. (ARZ d.d.)	-	79.753	100.266	131.627	165,0
Croatia Airlines d.d. (CA d.d.)	-	199.217	212.958	241.554	121,3
Hrvatska elektroprivreda Grupa (HEP)	1.494.358	1.575.249	1.645.229	1.804.925	114,6
Hrvatska Lutrija d.o.o. (HL)	-	136.007	148.885	161.280	118,6
Hrvatska pošta d.d. (HP)	1.031.114	1.034.799	1.183.085	1.311.722	126,8
Hrvatska radiotelevizija (HRT)	-	453.965	466.042	508.779	112,1
Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC)*	-	-	-	369.039	-
Hrvatske šume d.o.o. (HŠ),	781.775	911.018	1.003.708	1.032.972	113,4
Hrvatske željeznice konsolid. (5 društava, HŽ)	1.390.134	1.364.189	1.401.125	1.600.919	117,4
Jadranski naftovod d.d. (JANAF d.d.)	-	61.273	59.674	65.826	107,4
Jadrolinija	172.526	181.466	192.762	216.751	119,4
Narodne novine d.d. (NN)	76.893	74.359	70.963	75.511	101,5
Odašiljači i veze d.d. (OiV)	-	62.173	63.814	60.218	96,9
Plinacro	-	-	46.470	53.659	-
Plovput d.o.o.	31.623	31.702	33.018	34.933	110,2
Vjesnik d.d.	-	66.087	65.358	65.679	99,4
Ukupno	-	6.270.583	6.735.759	7.784.088	124,1

Izvor: Ministarstvo financija. Izračun autora.

Slično kao i u tablici 18., i u ovoj se tablici pokazalo se da rashodi za zaposlene prate kretanja ukupnoga broja zaposlenih (unatoč ne raspolaganju pojedinim podacima u 2006., npr. za Plinacro), te su oni u 2006. i 2007. na sličnim razinama. Izuzev Vjesnika i Odašiljača i veza, koje bilježe smanjenje ukupnih rashoda za zaposlene, sve ostale institucije bilježe manji ili veći rast ovih troškova. Najsnažniji porast ovih troškova prisutan je u Autocesti Rijeka-Zagreb, što je i razumljivo, s obzirom na najveće povećanje broja zaposlenih.

Na koncu, pogledajmo u Tablici 2.20. koliki je ukupan broj zaposlenih u javnim poduzećima, koje Ministarstvo financija prati u svojim publikacijama.

Tablica 2.20. Ukupan broj zaposlenih u javnim poduzećima, 2005-08.

	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2006.
Financijska javna poduzeća	8.968	9.083	9.167	9.115	100,4
Nefinancijska javna poduzeća	nn	59.355	59.678	61.842	104,2
Ukupno JP	nn	68.438	68.845	70.957	103,7

Izvor: izračun autora.

Ukupan broj zaposlenih u javnim poduzećima koje Ministarstvo financija analizira i smatra ključnim trgovačkim društvima od posebnog državnog značaja u razdoblju 2006.-08. povećao se za gotovo 4 posto (s 68,4 tisuće na gotovo 71 tisuću). Snažniji rast zaposlenih bilježe nefinancijska javna poduzeća (4,2 posto), dok se u analiziranim financijskim poduzećima njihov broj nije znatnije mijenjao.

2.3. Zaključak

Nakon što je analiziran ukupan broj zaposlenih i rashodi za zaposlene u općoj državi i javnim poduzećima, u nastavku je na temelju dostupnih podataka prikazana ukupna veličina javnog sektora u Hrvatskoj.

U Tablici 2.21. prikazan je ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru. To svakako nije konačan broj, jer za potpunu analizu nismo raspolagali svim podacima. Osim toga, brojna su otvorena pitanja u ovom području, koja smo naveli na koncu ovoga poglavlja.

Konsolidirani podaci o rashodima za zaposlene za ukupni javni sektor u Hrvatskoj ne postoje na stranicama Ministarstva financija, zbog čega nisu ni analizirani. Dodatna je poteškoća u činjenici da država transferima iz proračuna ili zaduživanjem, pokriva dugove i gubitke određenih javnih poduzeća, koja se nađu u financijskim problemima (npr. Plovput i Vjesnik u 2006., te Autocesta Rijeka-Zagreb u 2007. godini), što otežava dobivanje kompletnih podataka o rashodima javnog sektora. Ti su rashodi djelomično analizirani u trećem poglavlju, prema metodologijama i usporedbama koje rade OECD, MMF i Međunarodna organizacija rada (ILO).

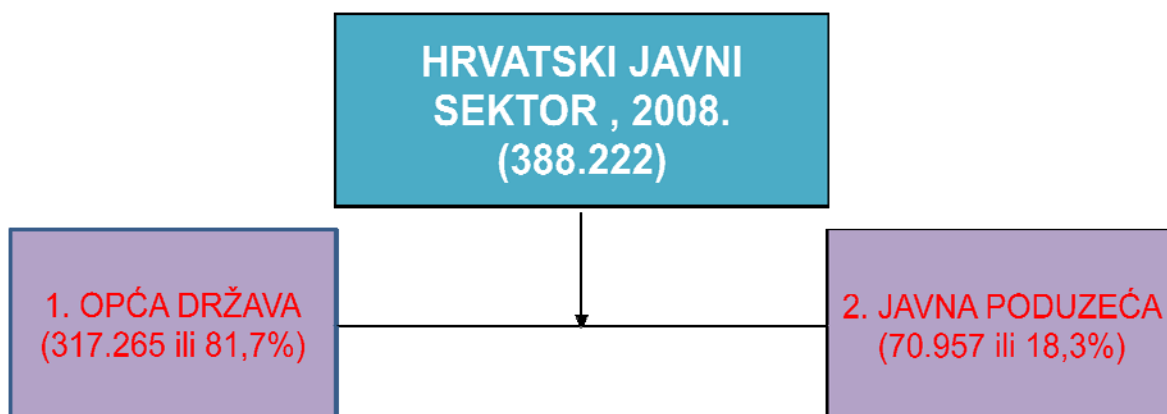
Tablica 2.21. Ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru na temelju dostupnih podataka, 2005-08., u %

				2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2006.
JAVNI SEKTOR	Opća država	Središnja država	Proračunski korisnici (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
		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 % od ukupno zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru							
		Proračunski korisnici (javni i državni zaposlenici)	-	62,5	64,2	64,1	63,6	
		Izvanproračunski fondovi i korisnici	-	2,9	1,0	0,4	1,4	
		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: Neke podatke treba uzeti s rezervom, jer brojke nisu potpune. Npr. *u 2005. i 2008. za JLPRS nema podataka o broju zaposlenih u komunalnim društvima, u 2006. broj zaposlenih u javnim poduzećima bez Plinacro-a. Podaci o državnim službenicima i namještenicima u cijelom razdoblju bez zaposlenih u SOA-i i Uredu Vijeća za nacionalnu sigurnost, koji su proračunski korisnici.

Unatoč manjkavosti određenih podataka o zaposlenosti na nivou ukupnoga hrvatskog javnog sektora, možemo reći sljedeće: nakon snažnoga rasta zaposlenosti u 2007. godini, u zadnjoj analiziranoj, 2008. godini, ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru iznosio je 388.222 zaposlena. Za jednostavniji prikaz ukupnog broja zaposlenih v. sliku 2.5.

Slika 2.5. Broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru u 2008. godini



Glavnina zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru nalazi se u općoj državi (prosječno oko 82 posto), dok zaposleni u javnim poduzećima čine prosječno oko 18 posto u analiziranom razdoblju. U okviru sektora opće države, najveći je broj zaposlenih u proračunskim korisnicima (prosječno oko 64 posto). No, unatoč ovim brojkama potrebno je naglasiti kako je hrvatski javni sektor za sada izmakao temeljitoj reformi i uređenju, a eventualne su se promjene unutar njega odvijale *ad hoc* i parcijalno, te je očit nedostatak strateškog pristupa budućnosti hrvatskog javnog sektora. Zbog toga će se u budućim analizama morati npr. preispitati potreba postojanja tolikog broja lokalnih i regionalnih jedinica, posebice općina s niskim fiskalnim kapacitetima. U ovom smislu mogu se očekivati određene promjene s obzirom na recentne najave iz Vlade. Nadalje, smanjenje broja zaposlenih u FINA-i rijedak je primjer do sada učinjene reorganizacije, sistematizacije i restrukturiranja u okviru javnih poduzeća, dok druga javna poduzeća tek čekaju bolni rezovi i restrukturiranja, pogotovo zbog sve raširenije gospodarske krize i potrebe štednje u okviru ukupnog javnog sektora. Upravo sve nabrojano biti će u fokusu buduće pažnje političkih aktera u Hrvatskoj, ako se želi imati kvalitetan, transparentan i učinkovit javni sektor.

U sljedećem poglavlju prikazana je komparativna analiza zaposlenosti u javnom sektoru Hrvatske i drugih europskih zemalja. Usporedba se radi analizom udjela zaposlenih u javnom sektoru, u ukupnoj populaciji i/ili ukupnom broju zaposlenih.

3. Međunarodna usporedba zaposlenosti i naknada za zaposlene u javnom sektoru

U ovom se poglavlju uspoređuje veličina hrvatskog javnog sektora u odnosu na javne sektore drugih europskih zemalja (mjereno udjelom zaposlenih u javnom sektoru u ukupnoj populaciji i/ili ukupnom broju zaposlenih), te visina proračunskih rashoda opće države za naknade zaposlenicima u odnosu na druge europske zemlje (mjereno udjelom rashoda opće države za naknade zaposlenicima u bruto domaćem proizvodu, BDP-u).

3.1. Usporedba zaposlenosti u javnom sektoru prema podacima Međunarodne organizacije rada (MOR²⁷)

U radnim materijalima Statističkog ureda MOR-a (Hammouya, 1999) opisana je metodologija, strukture i trendovi zaposlenosti u javnom sektoru. S obzirom na značaj zaposlenosti u javnom sektoru za svako gospodarstvo, iznenađuje činjenica da su službene statistike mnogih zemalja o tome vrlo loše kvalitete (Hoffman, 2002). Kao što je spomenuto u prvom poglavlju ove studije, u zadnje su vrijeme povećani naponi u prikupljanju kvalitetnijih podataka, koji bi bili usporedivi na međunarodnoj razini, uglavnom kroz aktivnosti OECD-a i MOR-a. Međutim, i u najnovijim studijama OECD-a, postoje značajni nedostaci u usporedivosti podataka o zaposlenosti u javnim sektorima raznih zemalja.

Hammouya (1999) navodi kako, upravo iz tih razloga, svaka međunarodna usporedba u ovom kontekstu, mora voditi računa o sljedećim identificiranim problemima:

- 1) U većini zemalja postoje najmanje dvije, ako ne i više, nacionalnih institucija koje pripremaju statistike o zaposlenosti u javnom sektoru.
- 2) Postoje različite vrste izvora podataka koji koegzistiraju unutar tih institucija.
- 3) Područje javnog sektora definirano je skupom javnih institucija prema kriterijima odabranim od strane pojedinih zemalja, te ne uključuje nužno sve vrste poslova i/ili oblika zapošljavanja.
- 4) Pokrivenost statistika „javnog sektora“ varira od zemlje do zemlje i često od jedne do druge institucije unutar jedne zemlje. Definicije su obično određene nacionalnom legislativom i reflektiraju povijesni razvoj države, te povijesni razvoj statusa javnih institucija.
- 5) Standardizirane međunarodne definicije javnog sektora vrlo se rijetko koriste.

²⁷ eng. International Labour Organization (ILO).

- 6) Jako mali broj zemalja provodi periodičke i specifične ankete o zaposlenosti u javnom sektoru. Općenito, podaci o zaposlenosti u javnom sektoru su najčešće podskup podataka prikupljenih u nacionalnim popisima, anketama (poput ankete o radnoj snazi, itd.) ili proizlaze iz kombinacije raznih administrativnih izvora (podaci o plaćama, osiguranju, itd.).

Dakle, pri međunarodnim usporedbama, potreban je povećan oprez, a glavni problemi proizlaze iz različitih načina definiranja javnoga sektora (Hammouya, 1999).

Najvažniji međunarodno prihvaćeni koncept javnog sektora sadržan je u, već spomenutom, Sustavu nacionalnih računa (SNA 93) i opisan u prvom poglavlju ove studije. Međunarodna se organizacija rada u svojim aktivnosti drži toga koncepta, pa je javni sektor podijeljen na opću državu i sektor javnih poduzeća. Međutim, podaci koje MOR uspijeva prikupiti za razne zemlje, nisu uvijek jednako kvalitetni. Sljedeće dvije tablice sadrže podatke o zaposlenosti u javnom sektoru za Republiku Hrvatsku između 2005. i 2008. godine, te usporedbu s drugim europskim zemljama. Kasnije će se napraviti usporedba za Hrvatsku s podacima prikazanim u drugom poglavlju ove studije.

U Tablici 3.1. prikazani su podaci o zaposlenima u sektoru opće države za razdoblje 2005.-08., dok Tablica 3.2. sadrži podatke o zaposlenima u javnim poduzećima za isto razdoblje. Odabir zemalja za usporedbu određen je, prvenstveno, dostupnošću podataka u bazi MOR-a.

Tablica 3.1. Udio zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti, u %

	IZVOR	JEDINICA	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Grčka	Anketa o radnoj snazi	Ukupna zaposlenost	7,93	8,54	8,87	8,56	8,47
Njemačka	Kombinacija raznih izvora	Ukupna zaposlenost	10,56	10,44	10,21	...	10,40
Luksemburg	Službena procjena	Ukupna zaposlenost	11,53	11,41	11,01	10,75	11,18
Poljska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ekvivalent zaposlenosti u punom radnom vremenu	12,74	12,47	11,93	...	12,38
Slovačka	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	12,07	12,99	13,24	12,59	12,72
Češka	Kombinacija raznih izvora	Ukupna zaposlenost	13,43	13,20	12,83	...	13,15
Portugal	Nacionalni računi	Ukupna zaposlenost	13,97	13,14	...	...	13,56
Španjolska	Anketa o radnoj snazi	Ukupna zaposlenost	14,13	13,58	13,44	13,82	13,74
Italija	Kombinacija raznih izvora	Ekvivalent zaposlenosti u punom radnom vremenu	14,89	14,67	14,46	14,45	14,62
Cipar	Službena procjena	Ukupna zaposlenost	15,07	15,21	14,86	14,95	15,02
Irska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	15,73	15,55	15,55	15,73	15,64
Nizozemska	Posebno prikupljeni podaci	Ekvivalent zaposlenosti u punom radnom vremenu	16,14	15,94	15,84	...	15,98
Hrvatska	Anketa o radnoj snazi	Ukupna zaposlenost	17,32	17,37	16,92	16,99	17,15
Slovenija	Administrativne bilješke i povezani izvori	Ukupna zaposlenost	18,78	18,45	17,97	18,13	18,33
Bugarska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Osobe s redovnim ugovorima	20,08	19,15	17,70	16,90	18,46
Velika Britanija	Službena procjena	Ukupna zaposlenost	19,11	19,00	...	...	19,05
Estonija	Anketa o radnoj snazi	Ukupna zaposlenost	20,73	21,34	20,22	19,83	20,53
Latvija	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	25,88	24,94	23,85	24,68	24,84
Finska	Nacionalni računi	Ukupna zaposlenost	25,33	24,99	24,47	...	24,93
Francuska	Kombinacija raznih izvora	Nepoznato	26,19	26,07	...	...	26,13
Mađarska	Kombinacija raznih izvora	Ukupna zaposlenost	31,48	22,79	21,86	29,25	26,34
Litva	Kombinacija raznih izvora	Osobe s redovnim ugovorima	28,83	27,86	26,86	...	27,85
Danska	Administrativne bilješke i povezani izvori	Ukupna zaposlenost	31,14	30,79	30,28	29,43	30,41
Švedska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	34,38	34,42	33,87	...	34,22
Prosjek I			19,06	18,51	17,92	17,58	
Prosjek II (bez Grčke, Njemačke i Luksemburga)			20,35	19,71	19,23	18,90	

Izvor: Međunarodna organizacija rada

Tablica 3.2. Udio zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti, u %

IZVOR		JEDINICA MJERENJA	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Španjolska	Anketa o radnoj snazi	Ukupna zaposlenost	0,97	1,02	0,77	0,72	0,87
Velika Britanija	Službena procjena	Ukupna zaposlenost	1,28	1,20	...	...	1,24
Irska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	2,39	2,07	1,97	1,98	2,10
Cipar	Službena procjena	Ukupna zaposlenost	2,92	2,77	2,66	2,62	2,75
Danska	Administrativne bilješke i povezani izvori	Ukupna zaposlenost	3,11	3,03	2,95	2,87	2,99
Francuska	Kombinacija raznih izvora	Nepoznato	3,02	2,96	...	...	2,99
Estonija	Anketa o radnoj snazi	Ukupna zaposlenost	3,80	3,84	3,92	3,85	3,85
Njemačka	Kombinacija raznih izvora	Ukupna zaposlenost	3,91	4,19	4,12	...	4,08
Češka	Kombinacija raznih izvora	Ukupna zaposlenost	6,77	6,70	...	...	6,73
Litva	Kombinacija raznih izvora	Osobe s redovnim ugovorima	7,47	7,02	6,49	...	6,99
Latvija	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	8,76	8,41	7,38	7,19	7,93
Bugarska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Osobe s redovnim ugovorima	11,16	10,31	9,44	9,09	10,00
Slovenija	Administrativne bilješke i povezani izvori	Ukupna zaposlenost	12,06	10,94	10,24	9,77	10,75
Slovačka	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	12,49	11,13	10,79	10,18	11,15
Nizozemska	Posebno prikupljeni podaci	Ekvivalent zaposlenosti u punom radnom vremenu	11,29	11,24	11,13	...	11,22
Hrvatska	Anketa o radnoj snazi	Ukupna zaposlenost	14,41	13,99	14,34	12,47	13,80
Grčka	Anketa o radnoj snazi	Ukupna zaposlenost	14,10	14,03	13,66	13,74	13,88
Poljska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ekvivalent zaposlenosti u punom radnom vremenu	15,65	15,03	14,36	...	15,01
Prosjek			7,53	7,22	7,61	6,77	

Izvor: Međunarodna organizacija rada

Kao što je vidljivo iz Tablica 3.1. i 3.2., podaci u različitim zemljama prikupljeni su iz različitih izvora, tj. različitim metodama: anketom o radnoj snazi, anketom poslovnih i administrativnih jedinica, iz administrativnih registara i povezanih izvora, službenim procjenama, kombinacijama raznih izvora, te u Nizozemskoj, posebno prikupljenim podacima za ovu svrhu. Jedinice u kojima je zaposlenost izražena također se razlikuju među zemljama: u većini zemalja se gleda ukupna zaposlenost, u nekim zemljama se radi samo o zaposlenicima s redovnim ugovorima, za dvije zemlje iznosi su izraženi kao ekvivalent zaposlenosti u punom radnom vremenu, a za Francusku jedinica nije poznata. Budući da svaka od metoda prikupljanja podataka ima neke nedostatke, zapravo se radi o procjenama. Treba spomenuti da je uvijek ista metoda primijenjena i za procjenu ukupne zaposlenosti, pa je mogućnost značajnije pogreške smanjena, uslijed jednakog metodološkog pristupa u određivanju brojnika i nazivnika gore opisanih omjera. Države su u tablicama poredane prema prosječnom udjelu zaposlenih u sektoru opće države (Tablica 3.1) i javnim poduzećima (Tablica 3.2.) u ukupnoj zaposlenosti, i to od najmanjeg, prema najvećem udjelu.

Prosječan udio (Prosjek I) zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti svih prikazanih zemalja (23 zemlje Europske unije, za koje su podaci dostupni, i Hrvatska) smanjivao se s 19,06% u 2005. godini, na 17,58% na kraju promatranoga razdoblja. Hrvatska se nalazi u sredini tablice, s prosječnim udjelom od 17,15%, što je nešto manji udio od prosječnog za sve prikazane zemlje. Ističe se razmjerno mali udio zaposlenih u sektoru opće države kod Grčke, Njemačke i Luksemburga. Podaci za ove tri zemlje nisu posve pouzdani u smislu obuhvata javnoga sektora koji se uspoređuje: kao što navodi Hammouya (1999: 5), MOR za neke zemlje koristi podatke o ukupnoj zaposlenosti u sektoru *Uprava, nacionalna obrana i obvezno socijalno osiguranje*, kao približni broj zaposlenih u javnom sektoru, iako to, vjerojatno, podcjenjuje njihov ukupni broj. Usporedbom s podacima Eurostata o udjelu zaposlenih u pojedinim područjima, prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti (NKD), vidljivo je da su podaci iz baze MOR-a za Grčku, Luksemburg, a moguće i za Njemačku, procijenjeni na taj način. Podaci dobiveni od Eurostata prikazani su i analizirani u sljedećem odlomku, gdje se dodatno raspravlja o ovom problemu. Isključivanjem ove tri zemlje iz analize povećava se prosječni udio za čitav uzorak zemalja (Prosjek II), pa bi prosječan udio zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti u Hrvatskoj, u takvoj usporedbi, bio još niži od prosjeka svih zemalja.

Usporedbu prosječnoga udjela zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti 17 zemalja Europske unije i Hrvatskoj daje Tablica 3.2.. Tijekom promatranoga razdoblja

2005.-08., prosječan udio za čitav uzorak smanjen je sa 7,53% na 6,77%. U usporedbi s drugim zemljama, ovaj je udio značajno viši u Hrvatskoj: tijekom promatrane četiri godine iznosio je u prosjeku 13,80%, a u istovjetnom udjelu prednjače tek Grčka i Poljska. Ovdje je potrebno ponovo naglasiti probleme usporedivosti podataka, budući da razne zemlje mogu imati drugačije definicije javnih poduzeća, te podaci mogu značajnije odstupati i zbog različitih izvora, tj. metodologije prikupljanja podataka.

Podatak o zaposlenosti u sektoru opće države i u javnim poduzećima za Hrvatsku, prikupljen je anketom o radnoj snazi. Ukupni podaci (sektor opće države i javnih poduzeća) iz te ankete, prikazani su i u Statističkom ljetopisu Državnog zavoda za statistiku (DZS, 2009; kategorija zaposlenih označena sa: „Zaposleni u državnom sektoru i sektoru u pretvorbi“, Tablica 6-19), te odgovaraju podacima MOR-a. Međutim, podaci prikazani u prethodnom poglavlju ove studije (iz dostupnih domaćih izvora o zaposlenima opće države i javnim poduzećima), razlikuju se od podataka iz ankete o radnoj snazi. Stavljajući podatke o zaposlenima opće države iz prethodnog poglavlja, u omjer s ukupnim brojem zaposlenih iz ankete o radnoj snazi, dobivamo veće udjele od onih prikazanih u Tablici 3.1., te oni za razdoblje 2006.-08. godine iznose: 19,50%, 19,54% i 19,40%, i veći su od Prosjeka I, a otprilike su na razini Prosjeka II. Kada je riječ o javnim poduzećima, usporedba između podataka MOR-a dobivenih anketom o radnoj snazi i podataka iz prethodnog poglavlja, nije smisljena zbog puno užeg obuhvata javnih poduzeća u prethodnom poglavlju (koje obuhvaća samo ona nefinancijska javna poduzeća koja Ministarstvo financija odnosno Uprava za gospodarstvo prati i analizira, te čije podatke prikazuje na Internet stranicama Ministarstva), nego u bazi MOR-a (gdje je obuhvat širi).

3.2. Usporedba zaposlenosti prema podacima Eurostata

Sljedeći korak u usporedbi zaposlenosti u javnom sektoru Hrvatske s drugim europskim zemljama odnosi se na usporedbu zaposlenosti po područjima prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti (NKD), u kojima je koncentriran najveći dio zaposlenika javnog sektora u Hrvatskoj i drugdje (Pevcin, 2004b; OECD, 2008), a to su:

- 1) *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje;*
- 2) *Obrazovanje;*
- 3) *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb;*
- 4) *Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti.*

Detaljniji prikaz djelatnosti obuhvaćenih u ovim područjima NKD-a nalazi se u Prilogu 5. Podaci potječu od Eurostata, prikupljeni su jedinstvenom metodologijom u svim zemljama

EU, te u Norveškoj, Švicarskoj, Islandu, Turskoj i Makedoniji (anketom o radnoj snazi), ali nedostatak im je u ne dijeljenju zaposlenika u javni i privatni sektor. Ipak, uvid u ove podatke omogućava dodatne zaključke o udjelu zaposlenosti u javnom sektoru u ukupnoj zaposlenosti i/ili populaciji, u smislu usporedbe veličine hrvatskog javnog sektora, ako se njegova veličina mjeri zaposlenošću.

U Hrvatskoj je 2008. godine u području *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* zaposleno 19,4% svih zaposlenika u kategoriji: državni sektor i sektor u pretvorbi (DZS, 2009, tablica 6-19). Osim toga, veliki dio zaposlenika javnog sektora radi u sljedećim područjima NKD-a: *Obrazovanje* 17,8%; *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb* 15,2%; te *Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti* 6,5% (DZS, 2009, Tablica 6-19). Ova četiri područja NKD-a obuhvaćaju 58,9% svih zaposlenih u državnom sektoru i sektoru u pretvorbi. S druge strane, od ukupnog broja zaposlenih u pravnim osobama, u navedenim područjima NKD-a, na zaposlenike pravnih osoba u državnom vlasništvu otpadaju sljedeći udjeli (vlastiti izračun na temelju podataka DZS-a, 2009, Tablica 6-2): *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* 99,7%; *Obrazovanje* 94,3%; *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb* 85,7%; te *Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti* 57,2%.

Uz navedena područja, značajan udio zaposlenika državnog sektora i sektora u pretvorbi zaposlen je u području NKD-a: *Prerađivačka industrija* (9,6%); *Opskrba električnom energijom, plinom i vodom* (5,4%); te *Prijevoz, skladištenje i veze* (11,6%). Od ukupnoga broja zaposlenih u pravnim osobama u navedenim područjima NKD-a, na zaposlenike pravnih osoba u državnom vlasništvu otpadaju sljedeći udjeli (vlastiti izračun na temelju podataka DZS-a 2009, tablica 6-2): *Prerađivačka industrija* 6,2%; *Opskrba električnom energijom, plinom i vodom* 92,6%; te *Prijevoz, skladištenje i veze* 42,6%. Dok je za prerađivačku industriju vjerojatno riječ o, dijelom, još neprivatiziranim poduzećima koja se bave uobičajenom tržišnom djelatnošću, u ostalim dvama područjima dominiraju veliki državni monopolisti, kao npr. Hrvatska elektroprivreda i Hrvatske željeznice. Kod ovih područja NKD-a ne radi se o tipičnim djelatnostima koje država nužno obavlja. Češće nego kod npr. zdravstvenih ili obrazovnih usluga događa se da ih država prepusti privatnom sektoru, uz odgovarajuću regulaciju (Cullis i Jones, 2009), pa se, stoga, ne prikazuju u međunarodnoj usporedbi.

Tablica 3.3. prikazuje udio zaposlenih u području NKD-a: *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* u ukupnoj populaciji, dok je udio zaposlenih u tom području u ukupnoj zaposlenosti prikazan u Tablici 3.4.

Tablica 3.3. Udio zaposlenih u području NKD-a: *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* u ukupnoj populaciji, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Turska	...	1,69	1,87	1,86	1,81
Makedonija	...	1,93	2,03	...	1,98
Finska	2,10	2,18	2,22	2,20	2,18
Rumunjska	2,26	2,25	2,17	2,21	2,22
Hrvatska	2,38	2,34	2,22	2,22	2,29
Litva	2,39	2,22	2,47	2,47	2,39
Irska	2,39	2,46	2,45	2,36	2,42
Italija	2,48	2,47	2,41	2,42	2,44
Poljska	2,38	2,45	2,51	...	2,45
Švedska	2,67	2,78	2,83	...	2,76
Španjolska	2,77	2,79	2,77	2,82	2,79
Slovenija	2,90	2,84	2,70	...	2,81
Mađarska	2,88	2,88	2,76	2,80	2,83
Estonija	2,77	2,91	2,93	2,87	2,87
Bugarska	2,76	2,91	3,11	...	2,93
Slovačka	2,89	3,01	2,97	3,10	2,99
Danska	3,04	3,08	3,00	3,20	3,08
Češka	3,26	3,17	3,16	3,14	3,18
Austrija	2,94	3,10	3,36	3,39	3,20
Portugal	3,29	3,35	3,08	3,22	3,23
Švicarska	3,37	3,38	3,23	3,21	3,30
Malta	3,16	3,47	3,38	3,43	3,36
Velika Britanija	3,41	3,43	3,40	3,44	3,42
Grčka	3,26	3,55	3,58	3,50	3,48
Nizozemska	3,52	3,49	3,50	3,48	3,50
Njemačka	3,50	3,53	3,55	3,46	3,51
Latvija	3,47	3,84	3,70	3,82	3,71
Cipar	3,62	4,06	4,15	3,98	3,95
Belgija	4,00	4,01	4,07	4,08	4,04
Norveška	3,96	4,01	4,25	4,40	4,16
Francuska	4,06	4,01	4,24	4,37	4,17
Island	3,62	4,77	4,10	4,31	4,20
Luksemburg	5,25	4,89	4,82	5,07	5,01
Prosjek	3,12	3,13	3,12	3,24	

Izvor: Eurostat.

Udjeli u ukupnoj populaciji također su važni, budući da država, tj. javni sektor, veliki dio svojih usluga mora pružati svim stanovnicima neke zemlje. Od 33 prikazane zemlje, manji udio od Hrvatske imaju samo 4: Turska, Makedonija, Finska i Rumunjska. Prosječni udio za Hrvatsku iznosio je 2,29% tijekom promatranog razdoblja, dok je prosjek za sve zemlje porastao s 3,12% na početku, na 3,24% na kraju razdoblja.

Tablica 3.4. Udio zaposlenih u području NKD-a: *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* u ukupnoj zaposlenosti, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Finska	4,58	4,68	4,69	4,59	4,63
Irska	5,08	5,14	5,06	4,99	5,07
Švicarska	5,27	5,23	4,96	4,86	5,08
Rumunjska	5,36	5,23	5,01	5,08	5,17
Island	4,57	5,96	5,07	5,42	5,25
Litva	5,54	5,05	5,44	5,48	5,38
Švedska	5,56	5,70	5,71	...	5,65
Turska	...	5,48	6,07	6,01	5,85
Slovenija	6,11	5,93	5,52	...	5,85
Norveška	5,74	5,78	5,99	6,13	5,91
Danska	5,95	5,94	5,80	6,14	5,96
Estonija	6,12	6,03	5,98	5,85	6,00
Hrvatska	6,38	6,22	5,80	5,75	6,04
Španjolska	6,31	6,19	6,08	6,31	6,22
Italija	6,38	6,28	6,11	6,13	6,22
Poljska	6,32	6,29	6,15	...	6,25
Austrija	6,24	6,44	6,84	6,80	6,58
Portugal	6,78	6,87	6,33	6,58	6,64
Češka	6,99	6,74	6,63	6,53	6,73
Nizozemska	7,00	6,83	6,70	6,56	6,77
Slovačka	7,02	7,04	6,78	6,87	6,93
Makedonija	...	6,89	7,01	...	6,95
Velika Britanija	7,04	7,05	6,99	7,07	7,04
Mađarska	7,32	7,27	6,96	7,14	7,17
Bugarska	7,18	7,22	7,34	...	7,25
Njemačka	7,79	7,70	7,55	7,24	7,57
Latvija	7,73	8,10	7,56	7,71	7,78
Cipar	7,56	8,37	8,26	7,89	8,02
Grčka	7,96	8,55	8,54	8,29	8,33
Malta	8,55	9,29	8,83	8,80	8,87
Belgija	9,90	9,91	9,86	9,83	9,87
Francuska	9,70	9,58	10,03	10,26	9,89
Luksemburg	12,19	11,42	11,04	11,71	11,59
Prosjek	6,85	6,86	6,75	6,86	

Izvor: Eurostat

Tablica 3.4. sadrži udjele zaposlenih u istom području NKD-a, ali u ukupnoj zaposlenosti. Za sve promatrane zemlje prosjek se kretao između 6,75% i 6,86% tijekom četiri promatrane godine. Iako je u Hrvatskoj taj udio bio nešto niži, i u prosjeku je iznosio 6,04%, Hrvatska se u odnosu na udio u ukupnoj populaciji (Tablica 3.3.), nalazi bliže sredini Tablice 3.4. Razlog je relativno niska stopa zaposlenosti u Hrvatskoj u odnosu na druge zemlje, pa kod svih omjera zaposlenosti u javnom sektoru u ukupnoj zaposlenosti treba voditi računa o toj činjenici, posebno zato što se, kao što je već spomenuto, dio usluga javnog sektora odnosi i

na građane koji nisu zaposlenici. Potreba za javnim uslugama (velikim dijelom) određena je veličinom populacije (i nekim drugim čimbenicima), a ne (samo) ukupnim brojem zaposlenih.

Ovdje se treba prisjetiti podataka iz Tablice 3.1. za Njemačku, a posebno za Grčku i Luksemburg. Naime, iz te tablice proizlazi da udio zaposlenih u sektoru opće države u Grčkoj iznosi 8,47% ukupnog broja zaposlenih, u Luksemburgu 11,18%, te 10,4% u Njemačkoj. Iz tablice 3.4. vidljivo je, međutim, da je udio zaposlenih u području NKD-a: *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* u Grčkoj 8,33%, 11,59% u Luksemburgu, te 7,57% u Njemačkoj. Iako to u bazi MOR-a nije eksplicitno navedeno, izgledno je da su podaci o zaposlenosti po djelatnostima korišteni radi aproksimacije ukupnog broja zaposlenih u sektoru opće države u slučaju Grčke i Luksemburga (a možda i Njemačke), budući da sektor opće države obuhvaća, npr. i javno zdravstvo i obrazovanje, a koje su radno intenzivne djelatnosti i ne spadaju u područje NKD-a *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje*).

U sljedećim tablicama prikazana je usporedba udjela zaposlenih u području *Obrazovanje* u populaciji (Tablica 3.5), te u ukupnoj zaposlenosti (Tablica 3.6). Iz Tablice 3.5. vidljivo je da samo tri zemlje imaju manji udio zaposlenih u području obrazovanja od Hrvatske. Prosjek za sve promatrane zemlje kretao se između 3,36% i 3,46%, dok za Hrvatsku za čitavo razdoblje prosjek iznosi 2,13%.

Tablica 3.5. Udio zaposlenih u području NKD-a: *Obrazovanje* u ukupnoj populaciji, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Turska	...	1,25	1,24	1,31	1,26
Makedonija	...	1,64	1,68	...	1,66
Rumunjska	1,91	1,90	1,86	1,84	1,88
Hrvatska	2,07	2,18	2,11	2,17	2,13
Španjolska	2,53	2,53	2,49	2,50	2,51
Italija	2,65	2,73	2,73	2,67	2,70
Austrija	2,74	2,72	2,58	2,79	2,71
Njemačka	2,60	2,69	2,77	2,85	2,73
Bugarska	2,67	2,79	2,83	...	2,77
Češka	2,90	2,80	2,81	2,70	2,80
Francuska	3,01	2,96	2,87	2,95	2,95
Grčka	2,92	3,07	3,00	2,97	2,99
Poljska	2,94	3,05	3,03	...	3,00
Portugal	2,98	3,01	2,89	3,24	3,03
Slovačka	3,04	3,10	3,03	3,04	3,05
Malta	2,86	3,00	3,18	3,26	3,08
Irska	2,96	3,13	3,18	3,16	3,11
Finska	3,24	3,24	3,16	3,06	3,18
Mađarska	3,25	3,23	3,17	3,09	3,19
Luksemburg	3,20	3,33	3,38	3,62	3,38
Cipar	3,11	3,37	3,51	3,57	3,39
Nizozemska	3,40	3,42	3,51	3,57	3,47
Belgija	3,72	3,56	3,57	3,51	3,59
Slovenija	3,59	3,75	3,72	...	3,69
Latvija	3,81	3,83	3,59	3,94	3,79
Danska	4,04	3,92	3,98	3,87	3,95
Litva	4,32	3,86	4,26	4,41	4,22
Estonija	4,09	4,37	4,07	4,46	4,25
Velika Britanija	4,33	4,42	4,39	4,41	4,39
Švicarska	5,04	5,19	5,15	5,34	5,18
Švedska	5,28	5,35	5,36	...	5,33
Island	5,80	5,82	5,98	6,29	5,97
Norveška	5,73	5,70	6,25	6,30	6,00
Prosjek	3,44	3,36	3,37	3,46	

Izvor: Eurostat

Kada je riječ u udjelima zaposlenih u obrazovanju u ukupnoj zaposlenosti (Tablica 3.6.), Hrvatska od svih analiziranih zemalja ima peti najmanji udio s prosjekom od 5,62% za promatrano razdoblje. Za sve promatrane zemlje, prosječni udio se smanjio sa 7,38% u 2005., na 7,10% u 2008. godini.

Tablica 3.6. Udio zaposlenih u području NKD-a: *Obrazovanje* u ukupnoj zaposlenosti, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Turska	...	4,05	4,03	4,23	4,10
Rumunjska	4,53	4,42	4,28	4,24	4,37
Austrija	5,80	5,66	5,25	5,61	5,58
Španjolska	5,75	5,61	5,46	5,59	5,60
Hrvatska	5,56	5,81	5,51	5,59	5,62
Makedonija	...	5,85	5,83	...	5,84
Njemačka	5,78	5,85	5,89	5,96	5,87
Češka	6,23	5,96	5,89	5,63	5,93
Portugal	6,15	6,18	5,93	6,61	6,22
Irska	6,29	6,52	6,56	6,68	6,51
Nizozemska	6,75	6,69	6,71	6,72	6,71
Finska	7,05	6,95	6,68	6,40	6,77
Bugarska	6,95	6,91	6,69	...	6,85
Italija	6,83	6,95	6,91	6,77	6,86
Cipar	6,49	6,94	6,99	7,08	6,87
Francuska	7,20	7,07	6,79	6,92	6,99
Slovačka	7,38	7,24	6,93	6,73	7,07
Grčka	7,13	7,39	7,14	7,01	7,17
Island	7,32	7,27	7,41	7,91	7,48
Danska	7,92	7,57	7,72	7,44	7,66
Slovenija	7,55	7,83	7,60	...	7,66
Poljska	7,81	7,81	7,40	...	7,68
Luksemburg	7,44	7,78	7,74	8,35	7,83
Latvija	8,49	8,09	7,32	7,95	7,96
Švicarska	7,87	8,03	7,90	8,10	7,98
Mađarska	8,28	8,16	8,01	7,89	8,08
Malta	7,74	8,04	8,32	8,36	8,12
Norveška	8,31	8,22	8,83	8,76	8,53
Belgija	9,19	8,81	8,64	8,45	8,77
Estonija	9,04	9,05	8,32	9,08	8,87
Velika Britanija	8,94	9,10	9,03	9,06	9,03
Litva	10,04	8,77	9,41	9,77	9,50
Švedska	10,97	10,98	10,79	...	10,91
Prosjek	7,38	7,20	7,09	7,10	

Izvor: Eurostat

Sljedeće dvije tablice prikazuju usporedbu udjela zaposlenih u području *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb* u populaciji (Tablica 3.7.), te u ukupnoj zaposlenosti (Tablica 3.8.). Slično kao i kod područja *Obrazovanje*, samo tri zemlje imaju manji udio zaposlenih u području *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb* u ukupnoj populaciji od Hrvatske, gdje prosječni udio za razdoblje iznosi 2.09%. Prosjek za sve zemlje varirao je po godinama između 4,41% i 4,74%.

Tablica 3.7. Udio zaposlenih u području: *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb* u ukupnoj populaciji, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Turska	...	0,81	0,79	0,83	0,81
Makedonija	...	1,59	1,61	...	1,60
Rumunjska	1,64	1,75	1,74	1,84	1,74
Hrvatska	2,01	2,01	2,15	2,18	2,09
Cipar	2,05	1,93	2,25	2,14	2,09
Bugarska	2,06	2,13	2,11	...	2,10
Grčka	2,06	2,13	2,24	2,19	2,16
Poljska	2,18	2,33	2,34	...	2,28
Latvija	2,50	2,25	2,20	2,41	2,34
Estonija	2,61	2,80	2,72	2,36	2,62
Mađarska	2,66	2,75	2,66	2,60	2,67
Italija	2,67	2,69	2,67	2,80	2,71
Slovenija	2,57	2,82	2,78	...	2,72
Španjolska	2,63	2,69	2,75	2,82	2,72
Malta	2,81	2,78	2,77	2,97	2,83
Slovačka	2,78	2,87	2,87	2,86	2,84
Litva	2,88	3,11	2,97	2,84	2,95
Portugal	3,09	3,12	3,21	2,87	3,07
Češka	3,21	3,21	3,28	3,14	3,21
Luksemburg	4,18	4,32	4,37	4,36	4,31
Austrija	4,31	4,26	4,24	4,44	4,31
Irska	4,56	4,81	4,96	5,06	4,85
Belgija	4,93	5,02	5,04	5,27	5,06
Francuska	5,10	5,10	5,21	5,31	5,18
Njemačka	5,05	5,19	5,34	5,49	5,27
Velika Britanija	5,93	5,99	5,83	6,04	5,95
Finska	7,01	7,07	7,08	7,26	7,11
Švedska	7,89	7,82	7,91	...	7,87
Švicarska	7,76	7,73	8,14	8,42	8,01
Nizozemska	7,70	7,92	8,24	8,46	8,08
Danska	8,84	9,02	9,25	9,47	9,15
Island	12,00	11,65	11,83	11,99	11,87
Norveška	13,86	13,88	13,85	14,37	13,99
Prosjek	4,57	4,41	4,47	4,74	

Izvor: Eurostat

Kada je riječ o udjelima u ukupnoj zaposlenosti (Tablica 3.8.), prosjek promatranih zemalja kretao se između 8,95% i 9,30%. U Hrvatskoj je, u prosjeku, tijekom promatranog razdoblja u području *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb* bilo zaposleno 5,49% ukupno zaposlenih. Dakle, i po ovom kriteriju, Hrvatska je značajno ispod europskoga prosjeka.

Tablica 3.8. Udio zaposlenih u području: *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb* u ukupnoj zaposlenosti, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Turska	...	2,64	2,57	2,68	2,63
Rumunjska	3,88	4,07	4,01	4,23	4,05
Cipar	4,28	3,97	4,47	4,23	4,24
Latvija	5,57	4,76	4,50	4,87	4,93
Grčka	5,03	5,11	5,35	5,18	5,17
Bugarska	5,34	5,28	4,97	...	5,20
Estonija	5,76	5,80	5,55	4,81	5,48
Hrvatska	5,38	5,35	5,61	5,64	5,49
Makedonija	...	5,70	5,57	...	5,64
Slovenija	5,42	5,88	5,68	...	5,66
Poljska	5,81	5,97	5,71	...	5,83
Španjolska	5,98	5,98	6,04	6,30	6,08
Portugal	6,38	6,39	6,58	5,88	6,31
Slovačka	6,76	6,71	6,56	6,33	6,59
Litva	6,69	7,05	6,56	6,30	6,65
Mađarska	6,76	6,94	6,72	6,63	6,76
Češka	6,89	6,83	6,87	6,55	6,78
Italija	6,87	6,83	6,78	7,09	6,89
Malta	7,61	7,45	7,23	7,61	7,47
Austrija	9,14	8,85	8,62	8,92	8,88
Luksemburg	9,71	10,09	10,00	10,08	9,97
Irska	9,69	10,04	10,24	10,70	10,17
Njemačka	11,23	11,31	11,37	11,48	11,35
Velika Britanija	12,23	12,33	11,98	12,40	12,24
Francuska	12,20	12,20	12,31	12,45	12,29
Švicarska	12,13	11,96	12,49	12,77	12,34
Belgija	12,20	12,40	12,20	12,69	12,37
Island	15,13	14,54	14,64	15,08	14,85
Finska	15,25	15,17	14,96	15,18	15,14
Nizozemska	15,29	15,47	15,75	15,94	15,61
Švedska	16,41	16,04	15,93	...	16,13
Danska	17,33	17,41	17,92	18,20	17,71
Norveška	20,08	20,00	19,56	19,99	19,91
Prosjek	9,30	8,99	8,95	9,29	

Izvor: Eurostat

Tablice koje slijede prikazuju usporedbu udjela zaposlenih u području *Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti* u populaciji (Tablica 3.9.), te u ukupnoj zaposlenosti (Tablica 3.10.). Udjelom zaposlenih u ovom području u populaciji, Hrvatska se nalazi ispod prosjeka promatranih zemalja, s prosječnim udjelom od 1,59% tijekom čitavog razdoblja. Prosječan udio za sve zemlje iznosio je između 2,11% u 2006. i 2,23% u 2008. godini.

Tablica 3.9. Udio zaposlenih u području: *Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti* u ukupnoj populaciji, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Turska	...	1,00	0,98	0,98	0,98
Rumunjska	1,03	1,08	0,98	0,87	0,99
Makedonija	...	0,90	1,21	...	1,05
Poljska	1,22	1,43	1,37	...	1,34
Luksemburg	1,27	1,47	1,49	1,50	1,43
Grčka	1,43	1,42	1,52	1,59	1,49
Portugal	1,50	1,56	1,53	1,49	1,52
Bugarska	1,49	1,55	1,54	...	1,53
Slovačka	1,64	1,58	1,52	1,60	1,59
Hrvatska	1,48	1,55	1,69	1,65	1,59
Malta	1,57	1,48	1,59	1,82	1,61
Belgija	1,62	1,63	1,74	1,70	1,67
Mađarska	1,77	1,79	1,85	1,79	1,80
Španjolska	1,84	1,86	1,90	1,88	1,87
Slovenija	1,77	1,90	1,97	...	1,88
Češka	1,86	1,88	1,88	1,91	1,88
Francuska	1,87	1,84	1,91	1,91	1,88
Litva	1,86	1,87	1,98	1,92	1,91
Italija	1,88	1,99	1,98	1,91	1,94
Nizozemska	1,96	2,08	2,47	2,42	2,23
Irska	2,35	2,39	2,37	2,33	2,36
Austrija	2,16	2,29	2,48	2,51	2,36
Estonija	2,23	2,46	2,55	2,31	2,38
Latvija	2,52	2,15	2,37	2,53	2,40
Cipar	2,50	2,93	2,50	2,43	2,59
Njemačka	2,65	2,61	2,54	2,61	2,60
Švedska	2,61	2,67	2,61	...	2,63
Finska	2,60	2,60	2,68	2,72	2,65
Danska	2,67	2,84	2,72	2,75	2,74
Velika Britanija	2,67	2,77	2,76	2,78	2,75
Norveška	2,88	2,89	3,05	3,06	2,97
Švicarska	3,76	3,91	3,77	3,77	3,80
Island	5,01	5,11	5,52	5,57	5,30
Prosjek	2,12	2,11	2,15	2,23	

Izvor: Eurostat.

Iz Tablice 3.10. vidljivo je da je udio zaposlenih u ovom području u ukupnoj zaposlenosti u Hrvatskoj nešto bliži prosjeku svih zemalja, ali još uvijek niži od tog prosjeka. Tako je u Hrvatskoj prosječni udio iznosio 4,19%, dok se za ostale zemlje kretao između 4,44% i 4,52%.

Tablica 3.10. Udio zaposlenih u području: *Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti* u ukupnoj zaposlenosti, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Rumunjska	2,45	2,50	2,26	1,99	2,30
Portugal	3,10	3,20	3,14	3,06	3,12
Turska	...	3,24	3,17	3,16	3,19
Luksemburg	2,94	3,43	3,40	3,46	3,31
Poljska	3,25	3,66	3,36	...	3,42
Grčka	3,48	3,42	3,61	3,77	3,57
Slovačka	3,97	3,70	3,48	3,55	3,68
Makedonija	...	3,21	4,19	...	3,70
Bugarska	3,87	3,85	3,62	...	3,78
Slovenija	3,72	3,96	4,02	...	3,90
Češka	3,98	4,00	3,95	3,98	3,98
Belgija	4,02	4,04	4,23	4,09	4,09
Španjolska	4,18	4,13	4,16	4,21	4,17
Hrvatska	3,96	4,13	4,40	4,27	4,19
Norveška	4,17	4,16	4,31	4,26	4,22
Malta	4,24	3,96	4,16	4,68	4,26
Litva	4,32	4,25	4,37	4,26	4,30
Nizozemska	3,89	4,06	4,72	4,57	4,31
Francuska	4,47	4,39	4,53	4,48	4,47
Mađarska	4,52	4,51	4,67	4,57	4,57
Austrija	4,59	4,76	5,04	5,05	4,86
Italija	4,84	5,07	5,03	4,85	4,95
Irska	4,98	4,99	4,90	4,92	4,95
Estonija	4,92	5,09	5,20	4,69	4,98
Latvija	5,63	4,54	4,84	5,11	5,03
Cipar	5,23	6,05	4,97	4,81	5,26
Danska	5,23	5,49	5,27	5,28	5,32
Švedska	5,42	5,47	5,25	...	5,38
Njemačka	5,88	5,70	5,40	5,45	5,61
Velika Britanija	5,51	5,69	5,68	5,71	5,65
Finska	5,66	5,59	5,67	5,68	5,65
Švicarska	5,87	6,04	5,78	5,73	5,86
Island	6,32	6,38	6,84	7,00	6,63
Prosjek	4,47	4,44	4,47	4,52	

Izvor: Eurostat.

Iz prikazanog u Tablicama 3.3.–3.10., tj. analizom zaposlenih u pojedinim područjima NKD-a u kojima je koncentriran najveći dio zaposlenih u državnom sektoru i sektoru pretvorbe, prema podacima DZS-a (2009, Tablica 6-19), možemo zaključiti da prema usporedbi s europskim zemljama, Hrvatska ima ispodprosječan udio zaposlenih u ovim područjima u populaciji i u ukupnoj zaposlenosti. Zaključak je posebno važan kada je riječ o području *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* u kojem gotovo svi zaposleni rade u pravnim osobama u državnom vlasništvu (DZS, 2009, Tablica 6-2). Za područja *Obrazovanje; Zdravstvena zaštita i socijalna skrb*; te *Ostale društvene, socijalne i osobne*

uslužne djelatnosti može se ustvrditi, da prema udjelu zaposlenih u ovim djelatnostima, ovi sektori nisu preveliki u međunarodnoj usporedbi. Kod tih je područja u većoj mjeri otvoreno pitanje treba li te djelatnosti obavljati javni ili privatni sektor. Kao što je ranije spominjano, odabir djelatnosti koje će na sebe preuzeti država, u velikoj mjeri ovisi o tradiciji i nasljeđu državnog uređenja, tj. ovisi o društvenom konsenzusu i izboru birača. Ono što je izgledno, činjenica je da prema međunarodnoj usporedbi, u ovim područjima postoji (neiskorišteni) prostor za privatnu inicijativu i zapošljavanje u privatnom sektoru, ukoliko se pretpostavi da ispodprosječni udio zaposlenih u tim djelatnostima, signalizira dijelom nezadovoljenu potražnju za uslugama i proizvodima tih sektora. Naravno, moguće su i drugačije interpretacije, kao npr. da je potražnja u tim sektorima zadovoljena na sadašnjoj razini zaposlenosti, jer je iz određenog razloga, manja nego u zemljama s kojima je rađena usporedba (npr. manja potražnja za obrazovnim uslugama uslijed drugačije demografske strukture), ili da je, npr. (optimistična interpretacija) potražnja na komparativno istoj razini, ali da je zaposlenici u ovim područjima uspijevaju zadovoljiti s razmjerno manjim udjelom zaposlenih u tim područjima, što bi impliciralo njihovu veću učinkovitost. Ovakva interpretacija nije u skladu s općom percepcijom o neučinkovitosti javnog sektora, ali ta eventualna neučinkovitost može nastati kao rezultat mnogih faktora (npr. loše organizacije), a ne isključivo zato što su ljudi koji rade u njemu sami po sebi neučinkoviti. Ukoliko postoji dio nezadovoljene potražnje, treba se upitati zašto privatni sektor ne ponudi dodatne usluge u tim djelatnostima. Razlozi mogu biti višeslojni i obuhvaćati, npr. previše restriktivnu regulativu, ili manjak kapitala kojeg bi se investiralo u te djelatnosti zbog niske akumulacije, i/ili boljih poslovnih prilika u drugim sektorima.

U svakom slučaju, smanjenjem broja zaposlenih u javnom sektoru u ovim područjima, došlo bi do još veće razlike u odnosu na druge europske zemlje, što bi, vjerojatno, rezultiralo bitno slabijim zadovoljavanjem potražnje za uslugama koje se u ovim djelatnostima nude. Ukoliko glasači izraze takve preferencije, i nositelji ekonomsko-političkih odluka krenu u tom smjeru, treba imati na umu da bi to, posljedično, možda značilo izostavljanje dijela populacije iz skupine onih kojima su, npr. obrazovne i zdravstvene, usluge dostupne. Treba, međutim, napomenuti da, iako su udjeli zaposlenih u ovim djelatnostima niski u međunarodnoj usporedbi, to ne govori ništa o učinkovitosti javnog sektora u obavljanju tih djelatnosti (ili čitavog javnog sektora), o čemu će više riječi biti u zaključnom poglavlju.

3.3. Usporedba rashoda za naknade zaposlenicima opće konsolidirane države

U ovom dijelu uspoređuje se visina proračunskih rashoda za naknade zaposlenima u Hrvatskoj, u odnosu na druge europske zemlje (mjereno udjelom rashoda opće države za naknade zaposlenima u BDP-u).

Tablica 3.11. Udio naknada zaposlenima opće konsolidirane države u BDP-u, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Slovačka	7,29	7,37	6,79	6,57	7,01
Njemačka	7,53	7,22	6,93	6,90	7,15
Luksemburg	7,85	7,34	7,07	7,14	7,35
Češka	7,97	7,83	7,60	7,59	7,75
Švicarska	8,24	7,95	7,71	...	7,97
Rumunjska	8,74	9,13	9,29	...	9,05
Bugarska	9,76	8,99	8,99	...	9,24
Austrija	9,39	9,37	9,13	9,14	9,26
Nizozemska	9,66	9,30	9,20	9,16	9,33
Irska	9,24	9,29	9,45	10,53	9,63
Poljska	10,05	9,82	9,62	10,00	9,87
Hrvatska	10,09	9,85	9,90	9,83	9,92
Estonija	9,87	9,39	9,77	11,39	10,10
Španjolska	10,01	9,98	10,24	10,81	10,26
Litva	10,32	10,44	9,92	10,78	10,37
Latvija	10,05	10,05	10,65	11,96	10,68
Italija	10,95	10,99	10,62	10,89	10,86
Slovenija	11,50	11,21	10,53	11,07	11,08
Velika Britanija	11,29	11,26	10,98	11,08	11,15
Grčka	11,46	11,10	11,16	11,37	11,27
Belgija	12,03	11,90	11,74	12,06	11,93
Mađarska	12,61	12,16	11,50	11,54	11,95
Norveška	12,43	11,90	12,16	...	12,16
Francuska	13,22	12,98	12,76	12,70	12,92
Finska	13,78	13,49	12,94	13,40	13,40
Portugal	14,45	13,62	12,92	12,88	13,47
Malta	14,05	13,34	13,05	14,67	13,78
Cipar	14,72	14,75	14,22	14,04	14,43
Švedska	15,67	15,30	15,09	14,88	15,24
Danska	17,30	17,04	16,80	17,22	17,09
Prosjek	11,08	10,85	10,65	11,19	

Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija RH, HNB.

Podaci o rashodima za zaposlene međunarodno su usporedivi. Izvori podataka za Hrvatsku su Ministarstvo financija i Hrvatska Narodna Banka (za podatke o BDP-u), a za ostale zemlje Eurostat. Hrvatska se uspoređuje s 27 zemalja članica EU-a, te Švicarskom i Norveškom, ovisno o dostupnosti pojedinih podataka.

Iz Tablice 3.11. vidljivo je da je prosječan udio rashoda proračuna opće države za sve promatrane zemlje varirao između 10,65% i 11,19% BDP-a. Za Hrvatsku je prosječna vrijednost udjela tijekom promatranog razdoblja iznosila 9,92%, te je, dakle, bila nešto niža od prosjeka svih promatranih zemalja. Iz toga bi se moglo zaključiti da rashodi za naknade zaposlenima opće države ne predstavljaju za porezne obveznike u Hrvatskoj veći teret, od odgovarajućeg prosječnog tereta u drugim europskim zemljama, mjereno udjelom u BDP-u. Treba naglasiti da se ova usporedba odnosi samo na one naknade za zaposlene koje se isplaćuju iz proračuna opće države, te ne obuhvaća naknade za zaposlene u javnim poduzećima i u parafiskalnim tijelima koja financiraju naknade za zaposlene vlastitim prihodima (kao npr. HRT, HANFA, SKDD, FINA itd.).

Budući da naknade za zaposlene sadrže i poreze i doprinose koji se najvećim dijelom uplaćuju nazad u državni proračun, bolji uvid bi se ostvario usporedbom rashoda za neto plaće i nadnice, financirane iz proračuna opće države. Ovi podaci nisu dostupni, pa je u tu svrhu napravljena sljedeća aproksimacija: u prvom koraku se, u Tablici 3.12., prikazuju udjeli za plaće i nadnice opće konsolidirane države u BDP-u, za zemlje za koje su takvi podaci dostupni, a koji su, zapravo, rashodi za naknade zaposlenima, umanjeni za socijalne doprinose poslodavca. Vidljivo je da se položaj Hrvatske u tablici mijenja, te da prosječan udio za Hrvatsku iznosi 8,44%, što otprilike odgovara prosjeku svih promatranih zemalja, koji se kretao između 8,20% i 8,62%. To znači da su doprinosi poslodavca u Hrvatskoj manji, nego u većini ostalih zemalja s kojima se uspoređuje. Ovim, međutim, slika još uvijek nije potpuna, budući da od plaća i nadnica korištenih u izračunu za Tablicu 3.12., treba odbiti i porez na dohodak, te doprinose na teret posloprimca.

Tablica 3.12. Udio rashoda za plaće i nadnice opće konsolidirane države u BDP-u, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Slovačka	5,50	5,55	5,11	4,92	5,27
Češka	6,02	5,93	5,74	5,74	5,86
Luksemburg	6,42	5,99	5,79	5,85	6,01
Švicarska	6,94	6,71	6,47	...	6,71
Nizozemska	7,00	6,83	6,72	6,68	6,81
Austrija	7,04	7,03	6,85	6,85	6,94
Rumunjska	6,67	7,06	7,18	...	6,97
Bugarska	7,41	7,08	7,14	...	7,21
Estonija	7,27	6,89	7,14	8,26	7,39
Italija	7,77	7,83	7,54	7,75	7,72
Litva	7,72	7,81	7,38	8,01	7,73
Španjolska	7,68	7,68	7,91	8,30	7,90
Latvija	7,99	7,98	7,93	9,38	8,32
Hrvatska	8,60	8,39	8,38	8,37	8,44
Grčka	8,77	8,39	8,31	8,32	8,45
Belgija	8,56	8,44	8,31	8,54	8,46
Poljska	8,57	8,39	8,23	8,72	8,48
Francuska	9,08	8,91	8,75	8,68	8,86
Mađarska	9,34	9,03	8,54	8,54	8,86
Velika Britanija	9,15	9,12	8,79	8,85	8,98
Portugal	10,38	9,74	...	...	10,06
Finska	10,67	10,47	10,01	10,37	10,38
Švedska	11,30	11,16	10,99	11,09	11,13
Cipar	13,30	13,32	12,85	12,69	13,04
Danska	15,30	15,02	14,79	15,10	15,05
Prosjek	8,58	8,43	8,20	8,62	

Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija RH, HNB

Budući da podaci o prosječnim iznosima poreza na dohodak i doprinosa posloprimca nisu dostupni za zaposlenike u javnom sektoru, neke zaključke se može donijeti rangiranjem zemalja po visini ukupnoga poreza na dohodak i doprinosa posloprimca u zemlji, izraženoj u postotku ukupnog troška rada. Takav podatak postoji za 19 već navedenih zemalja (uključujući Hrvatsku), a prikazan je u izvoru: Urban (2009, Tablica 2), na primjeru pojedinca bez djece i s prosječnom bruto plaćom u 2008. godini. Iz Tablice 3.13. vidljivo je da je, u ovom primjeru, zbroj poreza na dohodak i doprinosa posloprimca, izražen u postotku ukupnoga troška rada, u Hrvatskoj viši nego u većini promatranih zemalja. Ukoliko je ovaj primjer ispravna aproksimacija za zaposlenike opće države u Hrvatskoj i drugim zemljama, tada možemo zaključiti da je udio rashoda neto plaća i nadnica opće države u BDP-u nešto niži od prosjeka istovjetnog udjela drugih europskih zemalja s kojima je napravljena usporedba. Time se, zapravo, i za neto plaće i nadnice, potvrđuje ranije iznesen zaključak da ovi rashodi opće države ne predstavljaju za porezne obveznike u Hrvatskoj veći teret, od istovjetnog prosječnog tereta u drugim europskim zemljama, mjereno udjelom u BDP-u.

Tablica 3.13. Porezi na dohodak i doprinosi posloprimca za pojedinca bez djece i prosječnom bruto plaćom u 2008, u % ukupnog troška rada.

	Porez na dohodak	Doprinosi posloprimca	Ukupno
Španjolska	9,70	4,90	14,60
Češka	8,20	9,30	17,50
Slovačka	7,50	10,60	18,10
Portugal	9,60	8,90	18,50
Francuska	9,90	9,60	19,50
Švicarska	9,50	10,00	19,50
Švedska	14,80	5,30	20,10
Grčka	8,00	12,50	20,50
Italija	15,00	7,20	22,20
Velika Britanija	14,80	8,30	23,10
Luksemburg	13,30	10,60	23,90
Poljska	6,00	18,10	24,10
Finska	19,20	5,00	24,20
Hrvatska	7,50	17,10	24,60
Austrija	12,30	14,00	26,30
Mađarska	15,80	12,60	28,40
Nizozemska	13,70	17,40	31,10
Belgija	21,80	10,70	32,50
Danska	30,10	10,50	40,60
Prosjek	12,98	10,66	23,65

Izvor: Urban (2009). Za Hrvatsku bez prireza i kriznog poreza.

3.4. Zaključak

U ovom poglavlju pokušalo se usporediti veličinu hrvatskog javnog sektora u odnosu na javne sektore drugih europskih zemalja (mjereno udjelom zaposlenih u javnom sektoru u ukupnoj populaciji i/ili ukupnom broju zaposlenih), te visinu proračunskih rashoda opće države za naknade zaposlenicima u odnosu na druge europske zemlje (mjereno udjelom rashoda opće države za naknade zaposlenicima u bruto domaćem proizvodu, BDP-u).

Prema podacima iz baze Međunarodne organizacije rada (MOR), Hrvatska ima prosječni udio zaposlenih u sektoru opće države u ukupno zaposlenima od 17,15% tijekom promatranog razdoblja, što je nešto niže od prosječnog udjela za sve prikazane zemlje. Isključivanjem iz međunarodne usporedbe triju zemalja za koje je upitna usporedivost podataka, povećava se prosječni udio za čitav uzorak zemalja, pa je prosječan udio u Hrvatskoj, u takvoj usporedbi, još niži od prosjeka. Istodobno, prosječni udio zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti u Hrvatskoj, značajno je viši nego u većini drugih zemalja (tijekom promatrane četiri godine iznosio je 13,80%), a niži tek od istovjetnog udjela u Grčkoj i Poljskoj. Ponovo treba napomenuti probleme s usporedivosti podataka koji mogu biti naročito izraženi kod obuhvata javnih poduzeća.

Kada se u međunarodnoj usporedbi udjela zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti za Hrvatsku koriste podaci prikazani u drugom poglavlju ove studije, dobivamo veće udjele, te oni za razdoblje 2006.-08. godine iznose: 19,50%, 19,54% i 19,40%, i nešto su veći od prosjeka 24 zemlje iz baze MOR-a, tj. na razini prosjeka 21 zemlje (nakon isključivanja triju zemalja kod kojih je upitna usporedivost podataka). Usporedba podataka MOR-a, dobivenih anketom o radnoj snazi, i podataka iz drugog poglavlja ove studije u pogledu javnih poduzeća nije relevantna, s obzirom na puno uži obuhvat javnih poduzeća u drugom poglavlju, u odnosu na obuhvat iz baze MOR-a.

Analizom ukupnoga broja zaposlenih u pojedinim područjima NKD-a, u kojima je koncentriran najveći dio zaposlenih u državnom sektoru i sektoru pretvorbe u Hrvatskoj, možemo zaključiti da u usporedbi s europskim zemljama, Hrvatska ima ispodprosječan udio zaposlenih u ovim područjima u populaciji i u ukupnoj zaposlenosti. Zaključak je posebno važan kada je riječ o području *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje*, u kojem gotovo svi zaposleni rade u pravnim osobama u državnom vlasništvu. U području *Obrazovanje; Zdravstvena zaštita i socijalna skrb*; te *Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti* može se ustvrditi da su, prema udjelu zaposlenih u ovim djelatnostima, ovi sektori manji od prosjeka zemalja s kojima je izvršena usporedba. Kod tih je područja u većoj mjeri otvoreno pitanje treba li te djelatnosti obavljati javni ili privatni sektor. Ono što je izgledno je činjenica da prema međunarodnoj usporedbi u ovim područjima postoji (neiskorišteni) prostor za privatnu inicijativu i zapošljavanje u privatnom sektoru ukoliko se pretpostavi da ispodprosječni udio zaposlenih u tim djelatnostima signalizira djelom nezadovoljenu potražnju za uslugama i proizvodima tih sektora. Smanjenjem broja zaposlenih u javnom sektoru u ovim područjima došlo bi do još veće razlike u odnosu na druge europske zemlje, što bi vjerojatno rezultiralo slabijim zadovoljavanjem potražnje za uslugama koje se u ovim djelatnostima nude. Ukoliko glasači izraze takve preferencije i nositelji ekonomsko-političkih odluka krenu u tom smjeru, treba imati na umu da bi to moglo značiti izostavljanje dijela populacije iz skupine onih kojima su npr. obrazovne i zdravstvene usluge dostupne.

Nadalje, prosječan udio rashoda proračuna za naknade zaposlenima opće države u BDP-u za Hrvatsku je tijekom promatranog razdoblja iznosio 9,92%, te je bio niži od prosjeka svih promatranih zemalja. Iz toga bi se moglo zaključiti da, mjereno udjelom u BDP-u, rashodi za naknade zaposlenima opće države ne predstavljaju za porezne obveznike u Hrvatskoj veći teret od odgovarajućeg prosječnog tereta u drugim europskim zemljama. Treba naglasiti da se ova usporedba odnosi samo na one naknade za zaposlene koje se isplaćuju iz proračuna opće države, te ne obuhvaća naknade za zaposlene u javnim

poduzećima i u parafiskalnim tijelima koja financiraju naknade za zaposlene vlastitim prihodima (a to su važni segmenti). Budući da naknade za zaposlene sadrže i poreze i doprinose koji se najvećim dijelom uplaćuju nazad u državni proračun, bolji uvid bi ostvarili kada bi uspoređivali rashode za neto plaće i nadnice financirane iz proračuna opće države. No, kako ovi podaci nisu dostupni, napravljena je aproksimacija kojom se, zapravo, i za neto plaće i nadnice, potvrđuje ranije iznesen zaključak da, mjereno udjelom u BDP-u, rashodi za zaposlene u općoj državi ne predstavljaju za porezne obveznike u Hrvatskoj veći teret od istovjetnog prosječnog tereta u drugim europskim zemljama.

Još je potrebno naglasiti da se analiza iz ovog dijela odnosi na ukupni javni sektor opće države, neke njegove veće dijelove i javna poduzeća, pa se ne može isključiti mogućnost da zaposlenih u nekim segmentima javnog sektora ima previše, dok ih drugdje nedostaje. Očigledan primjer su javna poduzeća u kojima Hrvatska ima znatno veći udio zaposlenih od većine drugih promatranih zemalja, međutim, moguće je i da u nekim dijelovima sektora opće države imamo viškove zaposlenih, a u drugima manjak. Također, analiza broja zaposlenih u javnom sektoru, njihova udjela u ukupnoj zaposlenosti i populaciji, te naknada za zaposlenike opće države, ne govore same po sebi mnogo o učinkovitosti javnoga sektora. Gore opisani rezultati ne znače da se iste javne usluge ne mogu obaviti jednako kvalitetno i s manjim brojem ljudi, te boljom organizacijom i upravljanjem u javnom sektoru, tj. sektoru opće države.

Na kraju također treba napomenuti kako je izgledno da su se od početka aktualne globalne ekonomske krize gore opisani omjeri u međunarodnoj usporedbi promijenili. Mnoge zemlje osjetile su značajan pad ukupne zaposlenosti (prvenstveno u privatnom sektoru), te bruto domaćeg proizvoda. Jedan dio zemalja stoga je pokrenuo značajne programe štednje u javnom sektoru koji uključuju i smanjenja plaća zaposlenicima, ali i restrikcije pri novom zapošljavanju u javnom sektoru, a s ciljem smanjenja broja zaposlenih u srednjem i dugom roku. Shodno tome, treba upozoriti da slika dobivena usporedbom hrvatskog javnog sektora s drugim zemljama možda već danas izgleda nešto drugačije, a može se značajno promijeniti u nadolazećem razdoblju, ovisno o potezima nositelja ekonomske politike. Međutim, problemu zaposlenosti u javnom sektoru, usprkos teškom kriznom razdoblju, potrebno je pristupiti staloženo i objektivno, te djelovati izvan dnevnopolitičkog konteksta, a s ciljem unaprjeđenja 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 se, s jedne strane, može trajno naštetiti kvaliteti usluga koje javni sektor pruža, ukoliko to dovede 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.

4. Zaključak analize – problemi i preporuke

Veličinu i značaj javnih i državnih djelatnosti u gospodarstvu teško je obuhvatiti, ponajprije zbog raznih parafiskalnih tijela, koja obavljaju određene funkcije, a u svim se zemljama ne ubrajaju u privatni ili javni sektor prema jednakim kriterijima. Teško je i zahtjevno napraviti međunarodnu usporedbu broja zaposlenih u državnom i javnom sektoru zbog mnogobrojnih razloga, među ostalim: razlika među državama u opsegu i strukturi njihovih aktivnosti, razlika s obzirom jesu li unitarne ili savezne, različita tradicija i razina podugovaranja s privatnim sektorom, specifična metodologija i definicije pojma "javnih službenika" ili "državnih službenika" u pojedinoj zemlji, i konačno, zemlje se uvelike razlikuju po veličini, demografskim i zemljopisnim obilježjima, a time i potrebama za zapošljavanjem u državnom i javnom sektoru. Tu treba spomenuti i ulogu ekonomije obujma: dvostruko ili trostruko povećavanje broja stanovnika, ne mora značiti i proporcionalno povećanje broja zaposlenih u državnoj ili javnoj službi.

Međunarodna organizacija za suradnju i razvoj (OECD) započela je razvoj usporedivih podataka i pokazatelja vezanih uz zaposlenost u javnom sektoru, te i dalje radi na unapređenju usporedivosti tih podataka. Još uvijek među različitim zemljama postoje značajne razlike u shvaćanju i tumačenju pojmova kao što su *javni sektor* i *državna organizacija*, iako postoje pozitivni pomaci u njihovoj harmonizaciji. Uslijed spomenutih nejasnoća i ograničenja, jasno je da *usporedba zaposlenosti u javnom sektoru među različitim zemljama ne može poslužiti kao čvrsto polazište za donošenje konkretnih zaključaka, već može biti samo ilustrativna.*

Unatoč takvim metodološkim ograničenjima, u ovoj se studiji, na temelju dostupnih podataka, izvršila analiza zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru. Poseban je naglasak stavljen na analizu ukupnog broja zaposlenih i rashoda za zaposlene u općoj državi i javnim poduzećima, kao podsektorima ukupnoga javnog sektora. Iako postoje manjkavosti i nedostaci određenih podataka o zaposlenosti na nivou ukupnog hrvatskog javnog sektora, istraživanje je pokazalo sljedeće: u razdoblju 2006.-08. ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru raste s 377.706 na 388.222. Najsnažniji rast ukupnog broja zaposlenih zabilježen je u 2007. godini, i to za nešto više od 6,6 tisuća zaposlenika.

Najveći je broj zaposlenih bio u općoj državi (prosječno oko 82 posto zaposlenih), naspram zaposlenih u javnim poduzećima (prosječno oko 18 posto zaposlenih). Unutar opće države razlikovani su zaposlenici kod: a) proračunskih korisnika državnog proračuna, b) izvanproračunskih korisnika, c) lokalnih i regionalnih jedinica. Najveći je broj zaposlenih u

okviru opće države bio u proračunskim korisnicima (oko 64 posto). Snažan pad zaposlenih zabilježen je samo u izvanproračunskim korisnicima, no oni su prebačeni u druge podsektore, čime se ukupan broj zaposlenih u općoj državi nije bitno mijenjao. Broj zaposlenika u lokalnim i regionalnim jedinicama u analiziranom razdoblju raste s 62.362 u 2006. godini na 66.806 u 2008. godini, no treba ga uzeti s rezervom, jer ne uključuje zaposlene u nekomunalnim lokalnim poduzećima, zbog neraspologanja podacima, dok su podaci o zaposlenima u lokalnim i regionalnim komunalnim poduzećima i regionalnim izvanproračunskim korisnicima djelomični.

Ukupan broj zaposlenih u sektoru analiziranih javnih poduzeća, nije se značajnije mijenjao, u prvom redu jer je INA isključena iz opsega. Naime, ukupan broj zaposlenih u razdoblju 2006.-08. blago raste s 68.438 na blizu 71 tisuću zaposlenih (ili 3,7 posto). No, analiza je obuhvatila samo javna poduzeća koja prati Ministarstvo financija, a ne sva javna poduzeća, zbog čega ove brojke, također, moramo uzeti s rezervom.

Sljedeći cilj ove studije bio je usporediti veličinu hrvatskog javnog sektora u odnosu na javne sektore drugih europskih zemalja (mjereno udjelom zaposlenih u javnom sektoru u ukupnoj populaciji i/ili ukupnom broju zaposlenih), te visinu proračunskih troškova opće države na naknade zaposlenicima u odnosu na druge europske zemlje (mjereno udjelom rashoda opće države za naknade zaposlenicima u bruto domaćem proizvodu).

Prema podacima iz baze Međunarodne organizacije rada (MOR-a), Hrvatska ima prosječni udio zaposlenih u sektoru opće države u ukupno zaposlenima od 17,15%, a što je nešto ispod prosječnog udjela svih prikazanih zemalja tijekom promatranoga razdoblja. Ako se iz te usporedbe isključe tri zemlje za koje je upitna usporedivost podataka, tada je hrvatski prosjek još niže od prosjeka drugih zemalja. Istodobno, prosječni udio zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti u Hrvatskoj značajno je viši nego u većini drugih zemalja, te je tijekom promatrane četiri godine iznosio 13,80% i niži je samo od istovjetnog udjela u Grčkoj i Poljskoj. Uz ogradu da mogu postojati problemi s usporedivosti podataka ovisno o obuhvatu javnih poduzeća u raznim zemljama, ovaj podatak implicira vjerojatnu potrebu za racionalizacijom u sektoru javnih poduzeća i/ili potrebu za nastavkom privatizacije onih poduzeća u vlasništvu države koja nisu od posebnog interesa.²⁸

Kada se u međunarodnoj usporedbi udjela zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti za Hrvatsku koriste podaci prikazani u drugom poglavlju ove studije, dobivamo veće udjele, koji za razdoblje 2006-08. godine iznose: 19,50%, 19,54% i 19,40%, te su nešto

²⁸ Zapravo, vjerojatno je potrebno i preispitati koja su to poduzeća od posebnog državnog interesa i detaljnije precizirati kriterije.

veći od prosjeka za 24 zemlje iz baze MOR-a, tj. otprilike na razini prosjeka 21 zemlje (nakon isključivanja triju zemalja kod kojih je upitna usporedivost podataka). Kada je riječ o javnim poduzećima, usporedba između podataka MOR-a dobivenih anketom o radnoj snazi i podataka iz drugog poglavlja ove studije nije smisljena, prvenstveno zbog puno užeg obuhvata javnih poduzeća u drugom poglavlju, od obuhvata iz baze MOR-a. Analizom ukupnog broja zaposlenih u pojedinim područjima NKD-a u kojima je koncentriran najveći dio zaposlenih u državnom sektoru i sektoru pretvorbe u Hrvatskoj, možemo zaključiti da u usporedbi s europskim zemljama Hrvatska ima ispodprosječan udio zaposlenih u ovim područjima u populaciji i u ukupnoj zaposlenosti. Zaključak je posebno važan kada je riječ o području *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* u kojem gotovo svi zaposleni rade u pravnim osobama u državnom vlasništvu. Kod područja *Obrazovanje; Zdravstvena zaštita i socijalna skrb; te Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti* može se ustvrditi da, prema udjelu zaposlenih u ovim djelatnostima u Hrvatskoj, ovi sektori nisu preveliki u međunarodnoj usporedbi. Kod tih je područja u većoj mjeri otvoreno pitanje treba li te djelatnosti obavljati javni ili privatni sektor. Ono što je izgledno je činjenica da prema međunarodnoj usporedbi u ovim područjima postoji (neiskorišteni) prostor za privatnu inicijativu i zapošljavanje u privatnom sektoru ukoliko se pretpostavi da ispodprosječni udio zaposlenih u tim djelatnostima signalizira djelom nezadovoljenu potražnju za uslugama i proizvodima tih sektora. Smanjenjem broja zaposlenih u javnom sektoru u ovim područjima došlo bi do još veće razlike u odnosu na druge europske zemlje, što bi vjerojatno rezultiralo bitno slabijim zadovoljavanjem potražnje za uslugama koje se u ovim djelatnostima nude.

Nadalje, prosječan udio rashoda proračuna za naknade zaposlenima opće države u BDP-u za Hrvatsku je tijekom promatranog razdoblja iznosio 9,92%, te je bio niži od prosjeka svih promatranih zemalja. Iz toga bi se moglo zaključiti da mjereno udjelom u BDP-u rashodi za naknade zaposlenima opće države ne predstavljaju za porezne obveznike u Hrvatskoj veći teret od odgovarajućeg prosječnog tereta u drugim europskim zemljama. Treba naglasiti da se ova usporedba odnosi samo na one naknade za zaposlene koje se isplaćuju iz proračuna opće države, te ne obuhvaća naknade za zaposlene u javnim poduzećima i u parafiskalnim tijelima koja financiraju naknade za zaposlene vlastitim prihodima. Budući da naknade za zaposlene sadrže i poreze i doprinose koji se najvećim dijelom uplaćuju nazad u državni proračun, bolji uvid bi ostvarili kada bi uspoređivali rashode za neto plaće i nadnice financirane iz proračuna opće države. No, kako ovi podaci nisu dostupni, napravljena je aproksimacija kojom se, zapravo, i za neto plaće i nadnice, potvrđuje ranije iznesen zaključak da mjereno udjelom u BDP-u, rashodi za zaposlene u općoj državi ne predstavljaju za porezne obveznike u Hrvatskoj veći teret od istovjetnog prosječnog tereta u drugim

europskim zemljama (naravno, sredstva koja moraju biti prikupljena za financiranje ovih rashoda predstavljaju samo dio ukupnog tereta za porezne obveznike).

Također je važno napomenuti kako je izgledno da su se od početka aktualne globalne ekonomske krize gore opisani omjeri u međunarodnoj usporedbi promijenili. Mnoge zemlje osjetile su značajan pad ukupne zaposlenosti (prvenstveno u privatnom sektoru), te bruto domaćeg proizvoda. Jedan dio zemalja stoga je pokrenuo značajne programe štednje u javnom sektoru koji uključuju i smanjenja plaća zaposlenicima, ali i restrikcije pri novom zapošljavanju u javnom sektoru, a s ciljem smanjenja broja zaposlenih u srednjem i dugom roku. Shodno tome, treba upozoriti da slika dobivena usporedbom hrvatskog javnog sektora s drugim zemljama možda već danas izgleda nešto drugačije, a može se značajno promijeniti u nadolazećem razdoblju, ovisno o potezima nositelja ekonomske politike. Međutim, problemu zaposlenosti u javnom sektoru, usprkos teškom kriznom razdoblju, potrebno je pristupiti staloženo i objektivno, te djelovati izvan dnevnopolitičkog konteksta, a s ciljem unaprjeđenja 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 se, s jedne strane, može trajno naštetiti kvaliteti usluga koje javni sektor pruža, ukoliko to dovede 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.

4.1. Problemi i nedostaci u istraživanju

U samom istraživanju hrvatskoga javnog sektora iskristalizirali su se određeni problemi i nedostaci. Najvažniji su:

Opća država:

- *Promjene obuhvata izvanproračunskih korisnika u razdoblju 2005.-08., te prebacivanje pojedinih institucija iz jedne skupine u drugu* (npr. HZMO, HZZ i HZZO iz izvanproračunskih fondova u sektor proračunskih korisnika, tj. u državni sektor; HAC iz izvanproračunskog fonda u javno poduzeće, dok se Hrvatske vode i Hrvatske ceste prema Ministarstvu financija smatraju i javnim poduzećem, i izvanproračunskim fondovima). Takvim *dualitetom definiranja* očito je, kako je dio javnih poduzeća dobio status izvanproračunskih korisnika, a dio ne. Istovremeno postoji i dio javnih poduzeća (npr. Hrvatske željeznice) koje država znatnim dijelom financira iz državnog proračuna, a nemaju status izvanproračunskog korisnika.

- *Nepostojanje potpunih podataka o broju zaposlenih u lokalnim komunalnim društvima (društva koja pružaju temeljne komunalne usluge), te zaposlenima u nekomunalnim lokalnim poduzećima (društva kojima je vlasnik lokalna jedinica i pružaju različite usluge koje nisu vezane za temeljnu djelatnost lokalne jedinice).*
- *Otvoreno ostaje i pitanje zaposlenih u trgovačkim društvima u kojima su županije, gradovi i općine u suvlasničkom odnosu (npr. razvojne agencije), koje u ovoj studiji nisu smatrane dijelom ukupnog javnog sektora.*

Javna poduzeća

- Definiranje javnih poduzeća i imenovanje onih poduzeća koja ulaze u tu skupinu. Naime, trenutno određivanje pripadnosti u sektor javnog društva nije jasno definirano, niti je jasno na temelju čega je samo određena javna poduzeća Ministarstvo odlučilo i analitički pratiti, dok veći dio poduzeća, u potpunom ili djelomičnom vlasništvu države, ostaje izvan toga. Jasnom definicijom javnih poduzeća izbjegle bi se situacije u kojima neki autori određeno poduzeće ubrajaju u javni sektor, dok u ovoj studiji ta poduzeća nisu smatrana javnim društvom (npr. Bajo i Jurlina Alibegović, 2008 za Tržište novca d.d.).
- Podaci o ukupnom broju zaposlenih i rashodima za zaposlene u svim javnim poduzećima (posebice za 2005.) nisu uvijek raspoloživi na stranicama Ministarstva financija.
- Vezano uz poslovanje javnih poduzeća, nužno je inzistirati na preciznim konsolidiranim financijskim podacima. Naime, te je podatke za ukupni javni sektor teško pronaći, jer je, primjerice, dugove, tj. gubitke javnih poduzeća, država često sanirala.

Pitanje agencija i drugih parafiskalnih tijela

- Otvoreno je pitanje zaposlenih i načinima financiranja u raznim agencijama i zavodima, od kojih su samo neke u državnom proračunu. Prema nekim recentnim medijskim procjenama (Trajković, 2010) u 2010. godini postoje oko 92 posebne agencije i zavodi, i tek se u novije vrijeme kreće s njihovim uređenjem u smislu plaća, organizacije i potrebe postojanja.
- Regulirati pitanje (ne)pripadnosti javnom sektoru organizacija poput Hrvatske turističke zajednice, Hrvatske gospodarske komore i drugih subjekata koji se financiraju raznim parafiskalnim nametima, naknadama i članarinama, i nisu prikazani u obuhvatu javnog sektora.

4.2. Preporuke

Potrebno je naglasiti da se analiza iz ove studije odnosi na ukupni javni sektor opće države, neke njegove veće dijelove i javna poduzeća, pa se ne može isključiti mogućnost da zaposlenih u nekim segmentima javnog sektora ima previše, dok ih drugdje nedostaje. Očigledan primjer su javna poduzeća u kojima Hrvatska ima znatno veći udio zaposlenih od većine drugih promatranih zemalja, ali je također moguće da u nekim dijelovima sektora opće države imamo viškove zaposlenih, a u drugima manjak. Također, analiza broja zaposlenih u javnom sektoru, udjela u ukupnoj zaposlenosti i populaciji, te naknada za zaposlenike opće države ne govore mnogo o učinkovitosti javnog sektora. Rezultati opisani u ovoj studiji ne znače da se iste javne usluge ne može obaviti jednako kvalitetno i s manje ljudi, boljom organizacijom i upravljanjem u javnom sektoru, tj. sektoru opće države. Na povećanoj učinkovitosti potrebno je permanentno raditi, npr. unaprjeđenjem sustava nagrađivanja, koji bi visinu plaća doveo u korelaciju s produktivnošću pojedinih djelatnika, te na taj način zadržavao najkvalitetnije kadrove u javnom sektoru (tj. „kažnjavao“ one neproduktivne). U suprotnom, može doći do neke vrste negativne selekcije i odlaska najproduktivnijih djelatnika (jer su potplaćeni u odnosu na svoju produktivnost), i poticaj manje produktivnima da traže zaposlenje u javnom sektoru (jer su preplaćeni s obzirom na svoju nisku produktivnost). To bi rezultiralo slabijom kvalitetom javne usluge i, vjerojatno, učvršćenom percepcijom u javnosti o preskupom javnom sektoru. Ako takva percepcija dovede do neselektivnog smanjenja plaća, može se dospjeti u začarani krug u kojem dolazi do novog odlaska iz javnog sektora relativno produktivnih djelatnika i novoga smanjenja kvalitete javne usluge.

Upravo se na negativne učinke neselektivnih ograničenja plaća i novog zapošljavanja u javnoj upravi često zaboravlja, pa se zbog relativno loših primanja (radi ograničavanja velikih javnih izdataka u Hrvatskoj) i slabijih mogućnosti profesionalnog napredovanja (ponajviše utemeljenoga na *senioritetu* - dužini rada u upravi, a ne na osobnim rezultatima; stvarnoj, a ne formalnoj stručnosti i djelotvornosti), stvaraju uvjeti za negativnu selekciju u javnoj upravi. U njoj, stoga, uvelike ostaju oni koji iz nje ne mogu otići, jer svojim stručnostima, znanjima i sposobnostima nisu dovoljno privlačni za privatni sektor. U nemogućnosti brze promjene (osnivanja odgovarajućega dodiplomskog i poslijediplomskog studija, znatnog poboljšanja uvjeta rada i sl., s čim je, bez sumnje, potrebno što prije započeti), nužno je sustavno raditi na praćenju, analizi i načinu utvrđivanja plaća u javnom sektoru, u kojima će se veća pozornost pridavati radnim učincima, a ne radnom stažu pojedinog zaposlenika.

Istodobno, kod politike plaća treba voditi računa o njihovoj relativnoj visini u usporedbi s privatnim sektorom i to iz dva razloga: 1) plaće u javnom sektoru ne smiju rasti prebrzo u odnosu na produktivnost gospodarstva, jer bi to moglo dovesti do prevelikog povećanja plaća

i u privatnom sektoru, a to može ugroziti (cjenovnu) konkurentnost gospodarstva; 2) plaće u javnom sektoru ne smiju (bitno) zaostajati za privatnim, jer bi to moglo dovesti do odljeva (često kvalitetnijih) djelatnika i time smanjiti kvalitetu usluge javnog sektora. Pri tome je potrebno voditi računa da se plaće u javnom i privatnom sektoru uspoređuju što detaljnije, tj. uzimajući u obzir razinu edukacije i odgovornosti pri obavljanju pojedinih djelatnosti, ali i rizike i težinu posla.

Također treba spomenuti da, ukoliko bi se pribjeglo smanjenju broja zaposlenih u nekim segmentima javnog sektora, npr. podugovaranjem uz pretpostavku veće učinkovitosti privatnog sektora, potrebno je pratiti poboljšava li se time omjer kvalitete usluga prepuštenih privatnom sektoru i njihove cijene. To, naime, u mnogome ovisi o dobiti koju privatno poduzeće želi ostvariti kroz tu djelatnost, te o intenzitetu konkurencije i transparentnosti u postupcima javne nabave, kod odabira privatnih pružatelja usluga koje trenutno obavlja javni sektor. Privatizacija i/ili podugovaranje s privatnim sektorom nisu, samo po sebi, jamstvo učinkovitijeg i jeftinijeg pružanja javnih usluga, nego je potrebno sustavno poticati razvoj konkurencije na tržištu. Ovo je potrebno posebno naglasiti u kontekstu nekih usluga, kao što su obrazovanje ili zdravstvo: ukoliko bi se povećao udio privatnog sektora u pružanju ovih usluga, pitanje je bi li ono bilo (su)financirano od strane države. Ako da, potrebno je, kao i kod drugih vrsta podugovaranja, pratiti omjer cijene i kvalitete tih usluga, a ako ne, važno je paziti da se time dio populacije ne isključi iz kruga korisnika ovih usluga, time što su im one postale preskupe i nedostupne. Osim ovih preporuka, kako bi se dobila kvalitetna slika o zaposlenosti u javnom sektoru Hrvatske nužno je i:

- preciznije definirati javni sektor i ono što se sve smatra javnim sektorom, kao i definirati podsektore javnog sektora – opću državu i javna poduzeća;
- urediti agencije i javna poduzeća, vezano uz ustroj, plaće i broj zaposlenika, što je trenutno „siva zona“ u Hrvatskoj;
- uvesti konzistentan sustav nagrađivanja u cijelom javnom sektoru;
- 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.

5. Literatura

- Alesina, A. i Wacziarg, R., 1998.** „Openness, Country Size and the Government“. *Journal of Public Economics*, 69 (3), 305-321.
- Bajo, A. 2009.** „Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama“ [online]. *Newsletter*, br. 43. Zagreb: Institut za javne financije. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/43.pdf>].
- Bajo, A. i Jurlina Alibegović, D. 2008.** *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*. Zagreb: Institut za javne financije : Školska knjiga : Ekonomski institut.
- Chobanov, D. i Mladenova, A., 2009.** *What is the Optimum Size of Government* [online]. Sofia : Institute for Market Economics. Dostupno na: [http://ime.bg/uploads/335309_OptimalSizeOfGovernment.pdf].
- Croatia banka, 2009.** *Financijski izvještaj i neovisno revizorsko mišljenje za 2006. i 2008.* Dostupno na: [<http://www.croatiabanka.hr/Default.aspx?sec=25>].
- Croatia osiguranje. Godišnja izvješća 2005, 2006. i 2009. godinu** [online]. Dostupno na: [<http://www.crosig.hr/o-nama/godisnja-izvjesca>].
- Cullis, J. G. i Jones, P. R., 2009.** *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Drewry, G., 1999.** „The Citizen And The New Contractual Public Management: The Quest For New Forms of Accountability And A New Public Law“ in: Y. Fortin i H. Van Hassel, eds. *Contracting in the New Public Management: from Economics to Law and Citizenship*. Amsterdam: IOS Press.
- Državni ured za reviziju, 2006.** *Izvješće o rezultatima revizije za Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u 2005.* [online]. Zagreb: Državni ured za reviziju. Dostupno na: [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:BaV8A3e8-p8J:www.sabor.hr/fgs.axd%3Fid%3D11060+fond+za+za%C5%A1titu,+broj+zaposlenih&hl=hr&gl=hr&pid=bl&srcid=ADGEESjOqNHWSMJnzVR_zoKOB8d6bNZZVi8XFvwfXGztFH-xhShmf5bbEymiluhCdeA7OG4JRPJjt9w77DQULf6MIKYnB0FO12KuEnAln2n5myGGtw5gb25LbFlbFw9_4HD60BQJbal&sig=AHIEtbRFx4C8Zibcv_-9e-f-iLft4IPkOQ].
- Državni ured za reviziju, 2006.** *Izvješće o rezultatima revizije za Hrvatske autoceste, izvješće za 2005* [online]. Zagreb: Državni ured za reviziju. Dostupno na: [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:dfJVsJF2KHAJ:www.sabor.hr/fgs.axd%3Fid%3D11048+hrvatske+autoceste,+broj+zaposlenih+u+2005&hl=hr&gl=hr&pid=bl&srcid=ADGEEShZvKU2ZhU1H_h95ypzmvOIFwUf4vDyIWfW8V3oVB1yfzDSabH-bkZb1Juoy19QdLKYcQxQpfUq8zxhSGS7h_6taKF7_7alrvGH40m28VVUgy2Gqerm5MXDQLKgrfFyXoKbs5Y&sig=AHIEtbThLN7sdnYmsv0UjeQ2eL9Yfc--_Q].
- Državni ured za reviziju, 2008.** *Izvješće o rezultatima revizije za Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u 2007.* Zagreb: Državni ured za reviziju. Dostupno na: [http://www.revizija.hr/izvjesca/2010-rr/01-drzavni_proracun_i_korisnici_drzavnog_proracuna/fond_za_zastitu_okolisa_i_energetske_ucinkovitosti.pdf].
- DZS, 2006.** *Izvješće o rezultatima revizije za Hrvatske ceste za 2005.* [online]. Zagreb: Državni ured za reviziju. Dostupno na: [<http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:2nPauWB5dJAJ:www.sabor.hr/fgs.axd%3Fid%3D11049+hrvatske+ceste,+broj+zaposlenih+u+2005&hl=hr&gl=hr&pid=bl&srcid=ADGEE Sju7oko44wDfPTfAl3ne-mH1vc9->].

5yj73hGNuECNQjo5OePHdEqfCgVUP9fT4qGTwclmXfCq1vDA5JqGhNm8VRZyzAMlwwS
SnjrgAEGuckZC0PsSPy49vIPxRo6wNI1FgCcntSs&sig=AHIEtbTh42I9DU0NccVYgMyn-
wSX3UhPxQ].

DZS, 2009. *Statistički ljetopis 2009.* Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press.

FINA. *Godišnja izvješća o radu* [online]. Dostupno na: [http://www.fina.hr/Default.aspx?sec=901].

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, 2006a. *Provedba pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu* [online]. Dostupno na: [http://www.ambalaza.hr/hr/casopis/2006/1/provedba-pravilnika-o-ambalazi-i-ambalaznom-otpadu_-the-implementation-of-ordinance-on-packaging-and-packaging-waste-%28v.-mladineo%29,73,2260.html].

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, 2006b. *Izvješće o poslovanju za 2005.* [online]. Dostupno na: [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:SRNdEFumfZwJ:www.vlada.hr/hr/content/download/5425/44424/file/177-o4.pdf+broj+zaposlenih+2006.+u+fond+za+za%C5%A1titu+okoli%C5%A1a&hl=hr&gl=hr&pid=bl&srcid=ADGEEsGyTmY_2oORoa_3B6emxBmvSMYnVOIBjEZ03FLegAn-98XnVpKgsZaHFc1em65cvQxF3nE1JgxQHxwqwuJGp_TY5LZmlLOHHE6zQnSlppov4Kj7hfPro68Pv_bksJKtSECI8NBP&sig=AHIEtbTR8Zt8NDylZdoYf4HN_y0aoDqImg].

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, 2009. *Izvješće o ostvarivanju programa rada i poslovanja Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost za 2008. godinu* [online]. Dostupno na: [http://www.fzoeu.hr/hrv/pdf/Izvjescje%20o%20ostvarenju%20programa%20rada%20za%202008.pdf].

Gatarić, Lj., 2010. „Plaće u privatnom sektoru 4251 kn, a u državnim poduzećima 5878 kn“ [online]. *Večernji list*, 23. 3. 2010. Dostupno na: [http://www.vecernji.hr/biznis/place-privatnom-sektoru-4251-kn-a-drzavnim-poduzecima-5878-kn-clanak-115185].

Hammouya, M., 1999. *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends.* Geneva: International Labour Office Working Papers.

HANFA. *Godišnja izvješća 2005 - 2008.* [online]. Dostupno na: [http://www.hanfa.hr/index.php?ID=0&AKCIJA=61&LANG=HR].

HBOR. *Godišnja izvješća 2006-2008.* [online]. Dostupno na: [http://www.hbor.hr/Default.aspx?art=806&sec=1372].

HNB. *Godišnja izvješća 2007-2008.* [online]. Dostupno na: [http://www.hnb.hr/publikac/godisnje/hgitabel.htm].

Hoffmann, E., 2002. *Statistics on public sector employment: a review of quality issues* [online]. Stockholm: 27th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth. Dostupno na: [http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ilo/unpan009522.pdf].

HPB. *Godišnja izvješća 2005-2008.* [online]. Dostupno na: [http://www.hpb.hr/?hr=financijska-izvje%C5%A1%C4%87a].

INA – Industrija nafte i INA grupa, 2009. *Konsolidirani i nekonsolidirani financijski izvještaji i bilješke za godinu završenu na dan 31. prosinca 2008. godine sa izvještajem neovisnog revizora* [online]. Dostupno na: [<http://zse.hr/userdocsimages/financ/INA-fin2008-1Y-REV-K-HR.pdf>].

Karras, G., 1997. „On the Optimal Government Size in Europe: Theory and Empirical Evidence“. *The Manchester School*, 65 (3), 280-294.

Kesner-Škreb, M., 2006. „Javni sektor“. *Financijska teorija i praksa*, 2006, 30 (1), 93-94.
Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V., 2008. Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma, *Hrvatska javna uprava*. 8 (2008) , 3; 647-688.

LIMUN. Leksikon - javna poduzeća. Dostupno na: [<http://limun.hr/main.aspx?id=32760&Page=>].

Litvack, J., Ahmad, J. i Bird, R., 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington DC.: The International Bank for Reconstruction and Development.

Mangenot M., (ed.) 2005. *Public Administrations and Services of General Interest: What Kind of Europeanisation?* Maastricht: European Institute of Public Administration.

Marčetić, G., 2005. *Javni službenici i tranzicija*. Biblioteka “Suvremena javna uprava”. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung.

Milovan, A., 2010a. „Nesposobna uprava bolje plaća nego privatnici koji je financiraju“ [online]. *Jutarnji list*, 4. 2. 2010. Dostupno na: [<http://www.jutarnji.hr/nesposobna-uprava-bolje-placa-nego-privatnici-koji-je-financiraju/533265/>] ; [www.jutarnji.hr/zaposleni-u-drzavnim-i-javnim-sluzbama-u-hrvatskoj/533296/?artId=533265].

Milovan, A., 2010b. „Zbog enormne potrošnje država pred bankrotom. Vladu nije briga!“ [online]. *Jutarnji list*, 19. 2. 2010. Dostupno na: [<http://www.jutarnji.hr/zbog-enormne-potrosnje-drzava-pred-bankrotom--vladu-nije-briga>]; [<http://www.jutarnji.hr/drzava-pred-bankrotom/572845/?artId=572820>].

Ministarstvo financija. *Lokalni proračuni* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>].

Ministarstvo financija, 2007. *Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2007. i projekcije za 2008. i 2009. godinu* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/ObrazlozenjeDPIFP.pdf>].

Ministarstvo financija, 2009a. *Godišnje izvješće za 2008. godinu* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>].

Ministarstvo financija, 2009b. *Financijska izvješća - javna poduzeća – 2008* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/hr/financijska-izvjescja-javna-poduzeca-2008>].

Ministarstvo financija, 2009c. *Izvjješće o poslovanju društava u većinskom vlasništvu države u 2008. godini*“ [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/lzvjescje2008.pdf>].

Ministarstvo uprave. <http://www.uprava.hr/>. Interni podaci.

Nowotny, E., 1996. *Der Öffentliche Sektor*. Heidelberg; New York; Berlin : Springer-Verlag.

Odluka o popisu trgovačkih društava od posebnog državnog interesa, NN 132/09. Zagreb: Narodne novine

Odluka o popisu trgovačkih društava od posebnog državnog interesa, NN 140/04, 160/04 i 174/04., Zagreb: Narodne novine

OECD, 2008. *Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain* [online]. Paris: OECD: Dostupno na: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00000A16/\$FILE/JT03239319.PDF].

OECD, 2009. *OECD Observer*, No. 272. Paris: OECD.

Osječko baranjske županija. <http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=101>.

Pevcin, P., 2004a. „Cross-Country Differences in Government Sector Activities“. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta*, 22 (2), 41-59.

Pevcin, P., 2004b. „Does optimal size of the government exist?“ [online]. *EGPA – European Group of Public Administration Working Paper*. Dostupno na: [http://soc.kuleueven.be/io/egpa/fin].

Pilichowski, E. i Turkisch, E., 2008. „Employment in Government an the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain“ [online]. *OECD Working Papers on Public Governance* No. 8. Dostupno na: [http://www.oecd.org/dataoecd/33/51/40088862.pdf].

Pravilnik o utvrđivanju korisnika proračuna i vođenju registra korisnika proračuna, NN 80/2004. Zagreb: Narodne novine.

Radusinović, D., 2010. „Vlada prodaje manjinske udjele, Todoriceve tvrtke državi će donijeti 100 milijuna kuna“ [online]. *Jutarnji list*, 10. 5. 2010. Dostupno na: [http://www.jutarnji.hr/todoriceve-tvrtke-drzavi-ce-donijeti-100-milijuna-kuna/763008/].

Rječnik financijskih pojmova. <http://wmd.hr/rjecnik-financijski/pojmovi/javna>.

SIGMA, 2008. *Croatia Public Service And The Administrative Framework* [online]. Dostupno na: [http://www.sigmaweb.org/dataoecd/48/0/41637118.pdf].

Sindikata državnih službenika, 2009. *Prijedlog Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi od 2010. do 2013. g. i Akcijski plan za provedbu Strategije - mišljenje Sindikata* [online]. Dostupno na: [http://www.sdlisn.hr/upload/File/304_09_Strategija_razvoja_ljud_pot_u_DS_misljenje.pdf].

Središnje klirinško depozitarno društvo. www.skdd.hr/portal/

Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, 2009. *Operativni program za razvoj ljudskih potencijala 2007-09*. Zagreb: Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije.

Svjetska banka, 2008a. *Strategija partnerstva s Republikom Hrvatskom za fiskalne godine 2009-2012* [online]. Dostupno na: [http://siteresources.worldbank.org/CROATIAEXTN/Resources/croatia_cps_croatian_full.pdf].

Svjetska banka, 2008b. *Restrukturiranje javnih financija radi podrške rastu i poboljšanju javnih usluga, Analiza javnih financija* [online]. Zagreb ; Washington DC: Jedinica za smanjenje siromaštva i ekonomsko upravljanje Regija Europe i Središnje Azije. Dostupno na: [http://siteresources.worldbank.org/INTCROATIA/Resources/Croatia_pfr_hr.pdf].

Trajković, S., 2010. „Fantomaska agencija: za pola milijuna kuna 14 ljudi sjedi bez posla“ [online]. *Jutarnji list*, 21. 5. 2010. Dostupno na: [<http://www.jutarnji.hr/agencija-za-javno-privatno-partnerstvo--trose-milijune--a-obradili-tek-dva-projekta-za-500-dana/787087/>].

Tržište novca Zagreb d.d. Interni podaci.

United Nations, 1993. *System of National Accounts 1993*. New York: United Nations.

Urban, I., 2009. „Porezno opterećenje rada u Hrvatskoj“. *Newsletter*, br. 47. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/47.pdf>].

Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, NN 38/01, 112/01, 62/02, 156/02, 162/03, 39/05, 82/05, 113/05, 30/06, 118/06, 22/07, 112/07 i 127/07. Zagreb: Narodne novine.

Vlada RH, 2009. *Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi : 2010-2013* [online]. Dostupno na: [http://www.sdln.hr/upload/File/Strat_razv_LJP_301209.pdf].

Vlada Rh, 2010a. *Vladin program gospodarskog oporavka* [online]. Dostupno na: [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/novosti_i_najave/2010/travanj/predsjednica_vlade_predstavila_program_gospodarskog_oporavka].

Vlada RH, 2010b. *Program gospodarskog razvoja* [online]. Dostupno na: [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/novosti_i_najave/2010/travanj/predsjednica_vlade_predstavila_program_gospodarskog_oporavka].

Vlahović Žuvela, E., 2009. „Hajka na javnu upravu dovela do devastacije“ [online]. *Bankamagazine*. Dostupno na: [<http://www.bankamagazine.hr/Naslovnica/Komentariianalize/tabid/138/View/Details/ItemID/55651/ttl/Hajka-na-javnu-upravu-dovela-do-devastacije/Default.aspx>].

Vlahović Žuvela, E., 2010. „Tko zapravo radi u Hrvatskoj i tko će sve to platiti“ [online]. *Bankamagazine*. Dostupno na: [<http://www.bankamagazine.hr/Naslovnica/Komentariianalize/tabid/138/View/Details/ItemID/58617/Default.aspx>].

Zagrebačka burza, 2009. *INA d.d. - nerevidirani konsolidirani rezultat poslovanja financijske godine INA Grupe za godinu završenu na dan 31. prosinca 2008* [online]. Dostupno na: [<http://zse.hr/default.aspx?id=24245>].

Zagrebački holding. *Godišnja izvješća* [online]. Dostupno na: [<http://www.zgh.hr/default.aspx?id=14>].

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/2001. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07 i 27/08. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/2001. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi, NN 129/2005. Zagreb: Narodne novine. **Zakon** o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/2006. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o proračunu, NN 87/08. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/2008. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javne dužnosti, NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/2008 i 38/09. Zagreb: Narodne novine.

Zimmermann, H. i Henke, K. D., 1994. Finanzwissenschaft. München: Verlag Franz Vahlen.

Živković, D., 2010. „Reforma javne uprave izvediva u godinu dana“ [online]. *Privredni vjesnik*, 1. 3. 2010. Dostupno na: [http://www.privredni.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=2132&Itemid=2].

6. Popis slika i tablica

Naziv slike i tablice	str.
II. Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru	
Slika 2.1. Hrvatski javni sektor, 2008. godine.	10
Slika 2.2. Opća država u Hrvatskoj u 2008. godini	11
Tablica 2.1. Korisnici proračuna opće države, 2005-08.	12
Tablica 2.2. Ukupni rashodi poslovanja i rashodi za zaposlene, konsolidirana opća država, 2005-08., u tis.kn.	12
Tablica 2.3. Ukupni rashodi konsolidirane opće države prema razinama vlasti, 2005-08., u tis. kn.	12
Slika 2.3. Ukupan broj zaposlenih u općoj državi u 2008. godini	13
Tablica 2.4. Ukupan broj zaposlenih u općoj državi, 2005-08.	14
Tablica 2.5. Ukupan broj zaposlenih u proračunskim korisnicima prema evidenciji Ministarstva uprave, 2005-08.	15
Tablica 2.6. Ukupni rashodi državnog proračuna, 2005-08., u tis.kn	16
Tablica 2.7. Opseg i broj zaposlenih u izvanproračunskim korisnicima, 2005.-2008.	17
Tablica 2.8. Ukupni rashodi i rashodi za zaposlene izvanproračunskih korisnika, 2005-08., u tis. kn.	18
Tablica 2.9. Broj lokalnih i regionalnih jedinica, 2005-2008.	19
Tablica 2.10. Ukupan broj zaposlenih u lokalnim i regionalnim jedinicama u Hrvatskoj, 2005-08.	21
Tablica 2.11. Ukupan broj zaposlenih u lokalnim i regionalnim tijelima i korisnicima (bez zaposlenih u komunalnim i nekomunalnim društvima), 2005-08.	22
Slika 2.4. Podjela analiziranih javnih poduzeća (društava) u 2008. godini	26
Tablica 2.12. Ukupan broj zaposlenih u financijskim javnim poduzećima, 2005-08.	26
Tablica 2.13. Rashodi za zaposlene u financijskih javnim poduzećima, 2005-08., u tis.kn.	27
Tablica 2.14. Ukupan broj zaposlenih u monetarnim financijskim javnim poduzećima, 2005-08.	28
Tablica 2.15. Ukupni rashodi za zaposlene u monetarnim financijskim javnim poduzećima, 2005-08., u tis.kn.	28
Tablica 2.16. Ukupan broj zaposlenih u nemonetarnim financijskim javnim poduzećima, 2005-08.	29
Tablica 2.17. Rashodi za zaposlene u nemonetarnim financijskim javnim poduzećima, 2005-08., u tis. kn	29
Tablica 2.18. Ukupan broj zaposlenih u nefinancijskim javnim poduzećima, 2006-08.	31
Tablica 2.19. Rashodi za zaposlene u javnim poduzećima, 2005-08. (prema dostupnim podacima Ministarstva financija), u tis. kn.	33
Tablica 2.20. Ukupan broj zaposlenih u javnim poduzećima, 2005-08.	34
Tablica 2.21. Ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru na temelju dostupnih podataka, 2005-08., u %	35
Slika 2.5. Broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru u 2008. godini	36

III. Međunarodna usporedba zaposlenosti i naknada za zaposlene u javnom sektoru	
Tablica 3.1. Udio zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti, u %	39
Tablica 3.2. Udio zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti, u %	40
Tablica 3.3. Udio zaposlenih u području NKD-a: Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje u ukupnoj populaciji, u %	44
Tablica 3.4. Udio zaposlenih u području NKD-a: Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje u ukupnoj zaposlenosti, u %	45
Tablica 3.5. Udio zaposlenih u području NKD-a: Obrazovanje u ukupnoj populaciji, u %	47
Tablica 3.6. Udio zaposlenih u području NKD-a: Obrazovanje u ukupnoj zaposlenosti, u %	48
Tablica 3.7. Udio zaposlenih u području: Zdravstvena zaštita i socijalna skrb u ukupnoj populaciji, u %	49
Tablica 3.8. Udio zaposlenih u području: Zdravstvena zaštita i socijalna skrb u ukupnoj zaposlenosti, u %	50
Tablica 3.9. Udio zaposlenih u području: Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti u ukupnoj populaciji, u %	51
Tablica 3.10. Udio zaposlenih u području: Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti u ukupnoj zaposlenosti, u %	52
Tablica 3.11. Udio rashoda za na zaposlene, opća konsolidirana država u BDP-u, u %	54
Tablica 3.12. Udio rashoda za plaće i nadnice opće konsolidirane države u BDP-u, u %	56
Tablica 3.13. Porezi na dohodak i doprinosi posloprimca za pojedinca bez djece i prosječnom bruto plaćom u 2008, u % ukupnog troška rada	57

7. Popis korištenih kratica

Pojam	Kratika i/ili engleski naziv
Adriatic Croatia International Club d.d.	ACI d.d.
Autocesta Rijeka - Zagreb d.d.	ARZ d.d.
Bruto domaći proizvod	BDP
Croatia Airlines d.d.	CA
Croatia osiguranje d.d.	CO
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	DAB
Državni zavod za statistiku	DZS
Financijska agencija	FINA
Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost	FZOEU
Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo	GSKG
Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	HANFA
Hrvatska agencija za poštu i telekomunikacije	HAKOM
Hrvatska energetska regulatorna agencija	HERA
Hrvatske autoceste d.o.o.	HAC
Hrvatska banka za obnovu i razvoj	HBOR
Hrvatske ceste d.o.o.	HC
Hrvatska elektroprivreda Grupa	HEP
Hrvatska lutrija d.o.o.	HL
Hrvatska narodna banka	HNB
Hrvatska pošta d.d.	HP
Hrvatska poštanska banka	HPB
Hrvatska radiotelevizija	HRT
Hrvatske šume d.o.o.	HŠ
Hrvatske vode	HV
Hrvatske željeznice	HŽ
Hrvatski fond za privatizaciju	HFP
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	HZMO
Hrvatski zavod za zapošljavanje	HZZ
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	HZZO
Izvanproračunski fondovi	IPF
Jadranski naftovod d.d.	JANAF
Jedinice lokalne i regionalne samouprave	JLPRS
Međunarodna organizacija rada	MOR (<i>International Labour Organisation –ILO</i>)
Međunarodna organizacija za suradnju i razvoj	OECD (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)

Međunarodni monetarni fond	MMF (<i>International Monetary Fund</i>)
Nacionalna klasifikacija djelatnosti	NKD
Narodne novine	NN
Odašiljači i veze d.d.	OiV
Radne skupine za zapošljavanje i upravljanje javnim sektorom	<i>Public Employment and Management Working Party - PEMWP</i>
Središnja obavještajna agencija	SOA
Statistika državnih financija MMF-a	<i>Government Financial Statistics - GFS</i>
Središnje klirinško depozitarno društvo	SKDD
Sustav nacionalnih računa	<i>System of National Accounts – SNA</i>
Zakon o proračunu	ZOP
Zaposlenost u javnom sektoru	<i>Sources on Public Sector Employment – SPSE</i>
Zagrebački električni tramvaj	ZET

8. PRILOZI

Prilog 1. Definicije vezane uz javni sektor prema Zakonu o proračunu

javni sektor su državni proračun, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna i proračuna JLPRS.

državni proračun je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu, a donosi ga Hrvatski sabor.

izvanproračunski korisnici jesu izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje.

izvanproračunski fond je izvanproračunski korisnik, pravna osoba osnovana na temelju zakona, koja se financira iz namjenskih doprinosa i drugih prihoda,

jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS) jest općina, grad i županija čija tijela obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenima na temelju zakona, za što se sredstva osiguravaju u njihovu proračunu,

proračunski korisnici su državna tijela, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu,

opći proračun jest središnji proračun i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,

registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika popis je proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,

središnji proračun jest državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

pravna osoba u većinskom izravnom ili neizravnom državnom vlasništvu jest pravna osoba čije dionice ili poslovni udjeli čine portfelj Republike Hrvatske ili u odnosu na koje Republika Hrvatska ima osnivačka (vlasnička) prava,

pravna osoba u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave jest pravna osoba čije dionice ili poslovni udjeli ulaze u njihov portfelj, ili u odnosu na koje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima osnivačka (vlasnička) prava.

Prilog 2. Ukupan broj zaposlenih u lokalnim i regionalnim jedinicama u Hrvatskoj po županijama, 2005-08.

Županija	2005.	2006.	2007.	2008.
Ličko-senjska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	275	273	286	312
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	213	223	237	251
	488	496	523	563
Požeško-slavonska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	195	193	181	216
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	221	254	258	259
	416	447	439	475
Virovitičko-podravska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	202	208	220	248
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	222	201	212	217
	424	409	432	465
Međimurska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	198	210	207	242
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	230	250	248	277
	428	460	455	519
Bjelovarsko-bilogorska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	288	285	334	390
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	298	325	342	378
	586	610	676	768
Krapinsko-zagorska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	297	303	308	339
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	236	245	288	309
	533	548	596	648
Brodsko-posavska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	315	326	351	380
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	367	376	392	424
	682	702	743	804
Koprivničko-križevačka				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	256	255	308	290
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	443	474	484	517
	699	729	792	807
Šibensko-kninska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	290	287	292	332
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	421	446	477	638
	711	733	769	970

Karlovačka				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	346	359	382	407
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	390	414	434	449
	736	773	816	856
Varaždinska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	297	301	315	372
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	467	466	636	660
	764	767	951	1032
Sisačko-moslavačka				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	450	486	519	597
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	668	697	727	722
	1.118	1.183	1.246	1.319
Dubrovačko-neretvanska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	460	458	481	541
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	695	793	858	905
	1.155	1.251	1.339	1.446
Vukovarsko-srijemska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	528	626	629	710
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	400	406	443	476
	928	1032	1072	1186
Zadarska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	569	541	570	647
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	525	594	594	625
	1.094	1.135	1.164	1.272
Zagrebačka				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	501	531	543	628
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	992	1.590	1.127	1.188
	1.493	2.121	1.670	1.816
Istarska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	813	871	904	970
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	1.448	1.536	1.619	1.657
	2.261	2.407	2.523	2.627
Osječko-baranjska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	753	793	799	868
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	1.189	1.251	1.278	1.300
	1.942	2.044	2.077	2.168
Primorsko-goranska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	963	1.013	1.050	1.153
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	1.679	1.720	1.845	1.967
	2.642	2.733	2.895	3.120

Splitsko-dalmatinska				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	1.266	1.292	1.342	1.541
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	2.299	2.377	2.379	2.511
	3.565	3.669	3.721	4.052
Grad Zagreb				
Prosječan broj zaposlenih u tijelima	2.149	2.655	2.799	2.758
Prosječan broj zaposlenih kod korisnika	6.509	6.727	7.613	7.820
	8.658	9.382	10.412	10.578
Ukupno u tijelima	11.411	12.266	12.820	13.941
Ukupno kod korisnika	19.912	21.365	22.491	23.550
<i>Ukupno</i>	<i>31.323</i>	<i>33.631</i>	<i>35.311</i>	<i>37.491</i>
Komunalna društva (Izvor: Bajo, 2009)	nn	28.731	29.310	29.310
UKUPNO	nn	62.362	64.621	66.801

Izvor: Ministarstvo financija, Lokalni proračun, <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-2002>.

Prilog 3. Broj komunalnih društava po županijama i prosječan broj zaposlenih po društvu 2007. i zaposleni u društvima Zagrebačkog holdinga, 2005.-08.

	2006.	2007.	Broj komunalnih društava u 2007.	Prosječno zaposlenih po društvu 2007.
Ličko-senjska	237	239	4	60
Požeško-slavonska	251	251	3	84
Virovitičko-podravska	307	340	4	85
Međimurska	391	398	3	133
Bjelovarsko-bilogorska	427	432	6	72
Krapinsko-zagorska	487	461	6	77
Brodsko-posavska	459	470	3	157
Koprivničko-križevačka	487	498	3	166
Šibensko-kninska	587	616	7	88
Karlovačka	634	644	8	81
Varaždinska	679	694	6	116
Sisačko-moslavačka	943	876	12	73
Dubrovačko-neretvanska	1.018	1.021	11	93
Vukovarsko-srijemska	1.021	1.022	6	170
Zadarska	1.112	1.141	11	104
Zagrebačka	1.092	1.215	10	122
Istarska	1.606	1.624	13	125
Osječko-baranjska	2.182	2.279	12	190
Primorsko-goranska	2.670	2.687	16	168
Splitsko-dalmatinska	2.794	2.737	22	124
Grad Zagreb	9.347	9.665	8	1.208
Ukupno	28.731	29.310	174	166

Izvor: Bajo (2009: 2 i 5); Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, 2008.

Zaposleni u društvima Zagrebačkog holdinga, 2005.-08.

	2005.	2006.	2007.	2008.
Komunalne usluge	-	9.347	9.665	9.617
Ukupno ZG Holding	10.401	11.656	11.901	11.875
Razlika – nekomunalna poduzeća	nn	2.309	2.236	2.258

Napomena: za 2005. nisu dostupni podaci o zaposlenima u komunalnim društvima. Izvor: Godišnja izvješća Zagrebačkog holdinga 2006.-08. (dostupno na: <http://www.zgh.hr/default.aspx?id=14>).

Prilog 4. Popis trgovačkih društava od posebnog državnog interesa iz 2009. godine

Matični broj	Redni broj	DRUŠTVO		HFP PORTFELJ	DRŽAVNI PORTFELJ
				%	%
3267628	1	ACI	d.d.	4,37	83,12
3781224	2	BOROVO	d.d.	99,02	100,00
3298744	3	CROATIA AIRLINES	d.d.	1,46	99,19
3276147	4	CROATIA OSIGURANJE	d.d.	76,71	80,28
3635112	5	ĐURO ĐAKOVIĆ HOLDING	d.d.	6,69	49,15
3777928	6	HRVATSKA POŠTANSKA BANKA	d.d.	37,00	65,30
3131467	7	JADROPLOV	d.d.	2,66	72,69
3334171	8	JANAF	d.d.	0,02	86,86
3282635	9	KONČAR ELEKTROINDUSTRIJA	d.d.	10,82	25,79
3036138	10	LUKA PLOČE	d.d.	44,37	61,21
3330494	11	LUKA RIJEKA	d.d.	23,72	87,97
3674223	12	PETROKEMIJA	d.d.	23,42	50,63
3454088	13	PODRAVKA	d.d.	9,84	20,46
1453157	14	VJESNIK	d.d.	2,95	89,55
3007324	15	VUPIK	d.d.	88,05	89,06
80211313	16	AUTOCESTA RIJEKA – ZAGREB	d.d.	0,00	100,00
40199107	17	BRIJUNI RIVIJERA	d.o.o.	0,00	66,67
80200694	18	HRVATSKA LUTRIJA	d.o.o.	0,00	100,00
80391688	19	HRVATSKE AUTOCESTE	d.o.o.	0,00	100,00
80391653	20	HRVATSKE CESTE	d.o.o.	0,00	100,00
80283345	21	KAPITALNI FOND	d.d.	0,00	100,00
80380320	22	NARODNE NOVINE	d.d.	0,00	100,00
80428338	23	ODAŠILJAČI I VEZE	d.o.o.	0,00	100,00
80304171	24	PLINACRO	d.o.o.	0,00	100,00
60132808	25	PLOVPUT	d.o.o.	0,00	100,00
80138626	26	SREDIŠNJE KLIRINŠKO DEPOZITARNO DRUŠTVO	d.d.	0,00	78,91
80004306	27	HRVATSKA ELEKTROPRIVREDA	d.d.	0,00	100,00
80266264	28	HRVATSKA POŠTA	d.d.	0,00	100,00
80251008	29	HRVATSKE ŠUME	d.o.o.	0,00	100,00
80590590	30	HŽ HOLDING	d.o.o.	0,00	100,00
80000604	31	INA - INDUSTRIJA NAFTE	d.d.	0,00	44,84
40036881	32	JADROLINIJA		0,00	100,00

80127309	33	BRODARSKI INSTITUT	d.o.o.	0,00	100,00
3333477	34	BI 3. MAJ	d.d.	21,73	82,14
3333957	35	BRODOGRADILIŠTE KRALJEVICA	d.d.	34,25	99,54
3333710	36	BRODOGRADILIŠTE VIKTOR LENAC	d.d.	13,90	13,90
3141136	37	BRODOSPLIT	d.d.	9,35	99,78
3041913	38	BRODOTROGIR	d.d.	9,57	95,45
3229238	39	ULJANIK	d.d.	33,60	79,58
3029930	40	BIZOVAČKE TOPLICE	d.d.	0,27	99,44
302333	41	HOTEL MEDENA	d.d.	3,48	54,29
3440885	42	HOTELI MAESTRAL	d.d.	21,53	82,17
3324877	43	HOTELI MAKARSKA	d.d.	29,22	70,61
3706311	44	HOTELI PLAT	d.d.	0,15	92,49
3324842	45	HOTELI PODGORA	d.d.	4,91	60,55
3324869	46	HOTELI ŽIVOGOŠĆE	d.d.	2,65	76,16
3086780	47	HTP KORČULA	d.d.	11,57	61,78
3080757	48	HTP OREBIĆ	d.d.	5,75	68,67
3270467	49	IMUNOLOŠKI ZAVOD	d.d.	14,23	73,33
3145662	50	JADRAN	d.d.	25,36	80,71
3166619	51	LIBURNIA RIVIERA HOTELI	d.d.	58,57	59,08
3663302	52	ZRC LIPIK	d.d.	11,18	90,15
3044572	53	IMPERIAL	d.d.	22,92	56,44
302325	54	VRANJICA BELVEDERE	d.d.	32,95	68,94
1634470	55	CLUB ADRIATIC	d.o.o.	100,00	100,00
1783157	56	PARK PREVLAKA	d.o.o.	0,00	51,00
3467988	57	CROATIA BANKA	d.d.	0,00	100,00
3216098	58	ZRAČNA LUKA ZAGREB	d.o.o.	0,00	55,00
3361721	59	ZRAČNA LUKA OSIJEK	d.o.o.	0,00	55,00
3230309	60	ZRAČNA LUKA PULA	d.o.o.	0,00	55,00
3334163	61	ZRAČNA LUKA RIJEKA	d.o.o.	0,00	55,00
3179494	62	ZRAČNA LUKA ZADAR	d.o.o.	0,00	55,00
3117464	63	ZRAČNA LUKA SPLIT	d.o.o.	0,00	55,00
3302504	64	ZRAČNA LUKA DUBROVNIK	d.o.o.	0,00	55,00
3033775	65	IPK OSIJEK	d.d.	223,521	948,582
1627511	66	LUKA-VUKOVAR	d.o.o.	0,0000	1,000,000

Napomena: Državni portfelj obuhvaća portfelj RH, HFP, DAB, HZMO, HZZO, HUC, CO, INA, HŠ, HŽ, HEP, CA, MF, MP, SDUUDI, HV, HBOR, MG, HZZZ, HP.

Prilog 5. Detaljni prikaz djelatnosti relevantnih područja NKD-a

Šifra	Naziv djelatnosti
Područje L	JAVNA UPRAVA, OBRANA; OBVEZNO SOCIJALNO OSIGURANJE
75	JAVNA UPRAVA, OBRANA; OBVEZNO SOCIJALNO OSIGURANJE
751	<i>Državna uprava, ekonomska i socijalna politika</i>
7511	Djelatnost općih javnih službi
7512	Regulacija poslovanja u zdravstvu, obrazovanju, kulturi i sl.
7513	Regulacija i poboljšavanje poslovanja u gospodarstvu
7514	Pomoćne uslužne djelatnosti za vladu u cjelini
752	<i>Pružanje usluga zajednici kao cjelini</i>
7521	Vanjski poslovi
7522	Poslovi obrane
7523	Sudske i pravosudne djelatnosti
7524	Javna sigurnost, očuvanje javnoga reda i mira
7525	Djelatnost vatrogasne službe
753	<i>Obvezno socijalno osiguranje</i>
7530	Obvezno socijalno osiguranje
Područje M	OBRAZOVANJE
80	OBRAZOVANJE
801	<i>Predškolsko i osnovno obrazovanje</i>
8010	Predškolsko i osnovno obrazovanje
802	<i>Obrazovanje na drugoj razini</i>
8021	Opće obrazovanje na drugoj razini
8022	Tehničko i stručno obrazovanje na drugoj razini
803	<i>Visoko obrazovanje</i>
8030	Visoko obrazovanje
804	<i>Obrazovanje odraslih i ostalo obrazovanje</i>
8041	Djelatnosti vozačke škole
8042	Obrazovanje odraslih i ostalo obrazovanje, d. n.
Područje N	ZDRAVSTVENA ZAŠTITA I SOCIJALNA SKRB
85	ZDRAVSTVENA ZAŠTITA I SOCIJALNA SKRB
851	<i>Djelatnosti humane medicine</i>
8511	Djelatnosti bolnica
8512	Djelatnosti medicinske prakse
8513	Djelatnosti stomatološke prakse
8514	Ostale djelatnosti humane medicine
852	<i>Veterinarske djelatnosti</i>
8520	Veterinarske djelatnosti
853	<i>Djelatnosti socijalne skrbi</i>

8531	Djelatnosti socijalne skrbi sa smještajem
8532	Djelatnosti socijalne skrbi bez smještaja
Područje O	OSTALE DRUŠTVENE, SOCIJALNE I OSOBNE USLUŽNE DJELATNOSTI
90	UKLANJANJE OTPADNIH VODA, ODVOZ SMEĆA, SANACIJSKE I SL. DJEL.
900	<i>Uklanjanje otpadnih voda, odvoz smeća, sanacijske i slične djelatnosti</i>
9001	Prikupljanje i postupanje s otpadnim vodama
9002	Prikupljanje i postupanje s drugim otpadom
9003	Sanacijske i slične djelatnosti
91	DJELATNOSTI ČLANSKIH ORGANIZACIJA, D. N.
911	<i>Djelatnosti poslovnih organizacija, organizacija poslodavaca i strukovnih organizacija</i>
9111	Djelatnosti poslovnih organizacija i organizacija poslodavaca
9112	Djelatnosti strukovnih organizacija
912	<i>Djelatnosti sindikata</i>
9120	Djelatnosti sindikata
913	<i>Djelatnosti ostalih članskih organizacija</i>
9131	Djelatnosti vjerskih organizacija
9132	Djelatnosti političkih organizacija
9133	Djelatnosti ostalih članskih organizacija, d. n.
92	REKREACIJSKE, KULTURNE I SPORTSKE DJELATNOSTI
921	<i>Filmska djelatnost i video djelatnost</i>
9211	Snimanje filmova i video filmova
9212	Distribucija filmova i video filmova
9213	Prikazivanje filmova
922	<i>Djelatnosti radija i televizije</i>
9220	Djelatnosti radija i televizije
923	<i>Ostale zabavne djelatnosti</i>
9231	Umjetničko i književno stvaralaštvo i reprodukcijsko izvođenje
9232	Djelatnosti objekata za kulturne priredbe
9233	Djelatnosti sajмова i zabavnih parkova
9234	Ostale zabavne djelatnosti, d. n.
924	<i>Djelatnosti novinskih agencija</i>
9240	Djelatnosti novinskih agencija
925	<i>Knjižnice, arhivi, muzeji i ostale kulturne djelatnosti</i>
9251	Djelatnosti knjižnica i arhiva
9252	Djelatnosti muzeja i zaštita povijesnih mjesta i građevina
9253	Djelatnosti botaničkih i zooloških vrtova i prirodnih rezervata
926	<i>Sportske djelatnosti</i>
9261	Djelatnosti sportskih arena i stadiona
9262	Ostale sportske djelatnosti
927	<i>Ostale rekreacijske djelatnosti</i>

9271	Djelatnosti kockanja i klađenja
9272	Ostale rekreacijske djelatnosti, d. n.
93	OSTALE USLUŽNE DJELATNOSTI
930	<i>Ostale uslužne djelatnosti</i>
9301	Pranje i kemijsko čišćenje tekstila i krznenih proizvoda
9302	Frizerski saloni i saloni za uljepšavanje
9303	Pogrebne i srodne djelatnosti
9304	Djelatnosti za njegu i održavanje tijela
9305	Ostale uslužne djelatnosti, d. n.