

NEWSLETTER

Br. 51

Kolovoz 2010.

ISSN 1333-4263

Institut za javne financije • 10000 Zagreb, Smičiklasova 21, Hrvatska
p.p. 320; tel: (385 1) 4886 444; fax: 4819 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Predrag Bejaković***Vjekoslav Bratić*****Goran Vukšić***

Zaposleni u javnom sektoru: međunarodne usporedbe

Sažetak

Prema podacima Međunarodne organizacije rada (*International Labour Organization* – ILO) u hrvatskoj općoj državi 2008. godine je radilo 17% ukupno zaposlenih, dok je prosjek drugih zemalja 19%. U istoj godini u hrvatskim javnim poduzećima bilo je zaposleno 12,5% ukupno zaposlenih, a prosjek drugih zemalja je 6,2%. Naknade zaposlenima u hrvatskoj općoj državi 2008. iznose 9,8% BDP-a, što je manje od prosjeka drugih zemalja od 11,2%. Zbog raznih problema oko definiranja i obuhvata javnog sektora, a posebno javnih poduzeća, podatke iz međunarodne usporedbe treba uzimati s oprezom.

1. Metodološki problemi pri analizi javnog sektora

Mjerenje ukupne veličine javnog sektora pojedinih zemalja i usporedba u međunarodnim okvirima nisu jednostavan zadatak. Problemi nastaju zbog različitih me-

todologija mjerenja i načina definiranja javnog sektora i zaposlenosti. Zemlje se, osim toga, razlikuju po zemljopisnim i demografskim obilježjima, političkoj organiziranosti, razini fiskalne i institucionalne decentralizacije, strukturi državnih aktivnosti, tradiciji i razini podugovaranja s privatnim sektorom, te razvijenosti nevladinog sektora. Sve to utječe na veličinu javnog sektora.

U analizi zaposlenih u javnom sektoru najznačajnija su istraživanja Međunarodne organizacije rada i Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD), ali i njihova su istraživanja obilježena brojnim metodološkim problemima. Podaci ILO-a, primjerice, nepouzdati su jer su prikupljeni iz različitih izvora i različitim metodama (anketom o radnoj snazi, anketom poslovnih i administrativnih jedinica, iz administrativnih registara i povezanih izvora, službenim procjenama, te kombinacijama raznih izvora), a broj zaposlenih izražen je u različitim jedinicama (ukupno, samo zaposlenici s redovnim ugovorima; ekvivalent zaposlenih u punom radnom vremenu). U radnim materijalima Stati-

* Institut za javne financije, Zagreb

stičkog ureda ILO-a opisana je metodologija, strukture i trendovi zaposlenosti u javnom sektoru (Hammouya, 1999). S obzirom na značaj zaposlenosti u javnom sektoru za svako gospodarstvo iznenađuje činjenica da su službene statistike mnogih zemalja vrlo loše kvalitete (Hoffmann, 2002). Budući da podaci koje ILO prikuplja za razne zemlje nisu uvijek jednako kvalitetni, potreban je povećan oprez pri interpretacijama međunarodnih usporedbi.¹

Zbog navedenih razloga, mjerenja broja zaposlenih u javnom sektoru poprilično su složena, a kakvoća i pouzdanost podataka upitni. Budući da svaka od metoda prikupljanja podataka ima neke nedostatke, točnije je reći kako se zapravo radi o procjenama.

2. Definicija javnog sektora

Najveći problem u analizi javnog sektora predstavljaju različite definicije i metodologije izračuna.

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

Opću državu čine sve razine vlasti (središnja država, savezne tj. provincijske ili regionalne države, te lokalne vlasti), državne jedinice i neprofitne institucije koje ubiru prihode i stvaraju rashode za državu koja ih, većinom, i kontrolira, te proizvođače za tržište, koji nisu društva s ograničenom odgovornošću i ne mogu se svrstati u kvazidruštva. Sustav nacionalnih računa iz 1993. (*System of National Accounts – SNA*²) rabi općenitiju i širu definiciju prema kojoj se „sektor opće države sastoji od ukupnosti institucionalnih jedinica koje, osim ispunjavanja svoje političke odgovornosti i uloge u ekonomskom reguliranju, stvaraju i načelne netržišne usluge (i moguća dobra) za osobnu i zajedničku potrošnju te za preraspodjelu dohotka i bogatstva”.

Priručnik o državnoj financijskoj statistici MMF-a (*A Manual on Government Finance Statistics*; 1986, 2001) javnim poduzećima smatra cjeline u državnom vlasništvu i/ili pod državnom kontrolom koje prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge široj javnosti, a formirana su kao korporacije. Definicija nije jednoznačna niti detaljna jer je mnogo lakše odrediti vlasnika nekog poduzeća negoli definirati kontrolu države nad njim. Uobičajeno se vlasnikom poduzeća smatra javna vlast ili privatna osoba koja posjeduje sve ili preko 50% di-

onica ili druge vrste trajnog kapitala poduzeća, dok se kontrola javnih vlasti određuje kao stvaran utjecaj države na temeljne aspekte poslovanja poduzeća. No, daljnji je problem što u određivanju i definiranju javnih poduzeća manjinsko vlasništvo javne vlasti može biti kombinirano s državnom kontrolom, a u nekim slučajevima kontrolu je izuzetno teško utvrditi, zbog čega se događa da većinsko državno vlasništvo temeljno određuje javno poduzeće. Priručnik MMF-a ističe da u krajnjem slučaju zakonodavstva u pojedinim zemljama dopuštaju i da poduzeće u privatnom vlasništvu bude javno poduzeće, uz uvjet da ga kontrolira država, te da proizvodi za široki krug potrošača. No, najčešće se podrazumijeva da su javna poduzeća ona koja su u državnom vlasništvu. Javna poduzeća postoje zbog tržišnih neuspjeha (primjerice, prirodnih monopola koji bi bez državne regulacije proizveli nedovoljnu količinu proizvoda uz previsoku cijenu) i potrebe za državnom regulacijom. Iako upravo iz ovih razloga država osniva javna poduzeća u javnim komunalnim uslugama (elektroopskrba, komunikacije, transportne usluge, vodoopskrba i luke), ona se pojavljuju i u sektorima izvan njih. U praksi se postupa pragmatično i ne vodi se računa o zamršenosti definicija, te se javnim poduzećima smatraju sva zakonom definirana poduzeća koja su najčešće u većinskom državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom, a na području ponude javnih, komunalnih usluga.

Prihvativši MMF-ove definicije javnoga sektora, možemo reći kako se i hrvatski javni sektor sastoji od dva dijela: opće države i javnih poduzeća (društava). Opću državu čine središnja država (proračunski korisnici i izvanproračunski fondovi) te lokalne i regionalne vlasti. Hrvatska javna poduzeća prema Zakonu o proračunu (NN 87/08) čine sve 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, a dijele se na financijska i nefinancijska.

Unatoč opisanim metodološkim i terminološkim problemima u nastavku ćemo pokušati hrvatski javni sektor pozicionirati u međunarodnim okvirima.

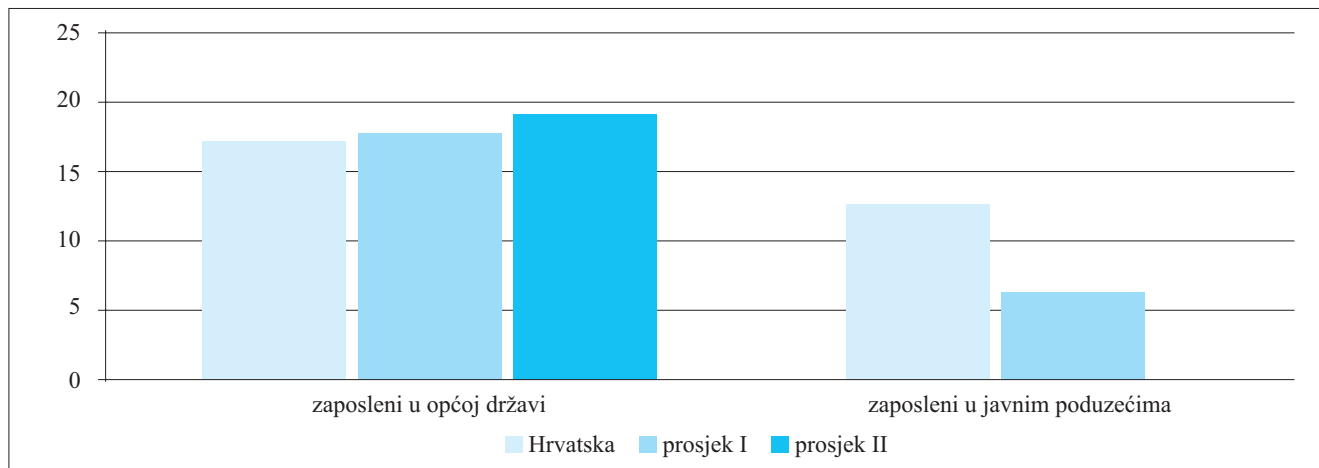
3. Usporedba procjene zaposlenosti u javnom sektoru prema podacima Međunarodne organizacije rada

Grafikon 1 prikazuje procjene zaposlenosti u javnom sektoru Republike Hrvatske 2008. godine i prosjek zemalja Europske unije za koje su podaci bili dostupni. U

¹ ILO prikuplja podatke na temelju koncepta javnog sektora sadržanog u Sustavu nacionalnih računa (SNA 93), prema kojemu je javni sektor podijeljen na opću državu i sektor javnih poduzeća.

² Međunarodni statistički standardi i metodologije Ujedinjenih naroda.

Grafikon 1: Udio zaposlenih u općoj državi i u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti, 2008, u %



Napomena: Prosjek I kod zaposlenih u općoj državi odnosi se na 13 zemalja Europske unije za koje su podaci bili dostupni. U prosjeku II isključene su dvije zemlje EU-a za koje su podaci nepouzdana. Kod javnih poduzeća prosjek I odnosi se na 10 zemalja EU za koje su bili dostupni podaci. Slična slika dobiva se usporedbom podataka za razdoblje 2005-07., pri čemu su u tom razdoblju podaci dostupni i za veći broj zemalja.

Izvor: Međunarodna organizacija rada, baza podataka LABORSTA: Public Sector Employment, <http://laborsta.ilo.org/>.

lijevom dijelu grafikona prikazani su zaposleni u općoj državi, a u desnom zaposleni u javnim poduzećima.

Procjena udjela zaposlenih u općoj državi u Hrvatskoj 2008. godine u ukupnoj zaposlenosti iznosi 16,99%, te je nešto niža od prosjeka I (17,62%) i od prosjeka II (19,07%). Ponovo treba naglasiti da do razlika može doći i zbog različite definicije javnog sektora u raznim zemljama, ali i zbog različitih metoda prikupljanja podataka. Problem usporedivosti podataka još je izraženiji kod javnih poduzeća. Iz grafikona 1 vidljivo je kako je 2008. u javnim poduzećima udio zaposlenih za Hrvatsku iznosio 12,47%, dok je prosjek svih obuhvaćenih zemalja (prosjek I) iznosio 6,2%.

4. Usporedba zaposlenosti po nekim područjima Nacionalne klasifikacije djelatnosti

Prethodno opisani podaci ILO-a o zaposlenosti u sektoru opće države i u javnim poduzećima za Hrvatsku, prikupljeni su 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: „Državni sektor i sektor u pretvorbi”, tablica 6-19), te odgovaraju podacima ILO-a. Iz te tablice vidljivo je koliko je zaposlenika javnog sektora zaposleno u pojedinim područjima Nacionalne klasifikacije djelatnosti (NKD). S druge strane, DZS (2009, tablica 6-2) daje informacije o tome koliko se zaposlenika pravnih osoba

unutar pojedinih područja NKD-a odnosi na zaposlenike pravnih osoba u državnom vlasništvu.

Na grafikonu 2 prikazani su (međunarodno usporedivi) podaci o zaposlenima u onim područjima NKD-a u kojima u Hrvatskoj (i u mnogim drugim zemljama) veliki udio zaposlenih radi u javnom sektoru. Prije svega to su djelatnosti: *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje, Obrazovanje, te Zdravstvena zaštita i socijalna skrb.*

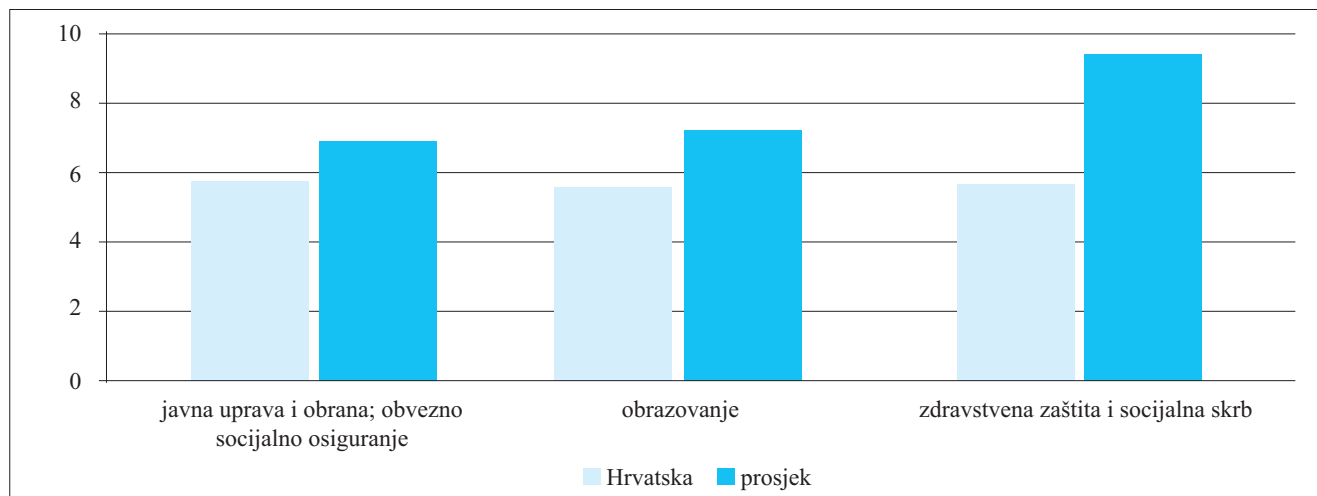
Prema podacima Državnog zavoda za statistiku (2009, tablica 6-2), od ukupnog broja zaposlenih u pravnim osobama u navedenim područjima NKD-a na zaposlenike pravnih osoba u državnom vlasništvu odnose se sljedeći udjeli:

- *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* 99,7%;
- *Obrazovanje* 94,3%, te
- *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb* 85,7%.

Istovremeno, u Hrvatskoj je 2008. od ukupnog broja zaposlenika javnog sektora, njih 19,4% bilo zaposleno u području *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje*, u području *Obrazovanje* 17,8%, te u području *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb* 15,2% (DZS, 2009, tablica 6-19).

Kao što je vidljivo iz grafikona 2, udjeli zaposlenih u tri prikazana područja NKD-a u ukupnoj zaposlenosti u Hrvatskoj 2008. niži su od prosjeka 27 analiziranih zemalja. U Hrvatskoj je 2008. u području *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* radilo 5,75% ukupno zaposlenih (prosjek 6,9%), u području *Obrazovanje* 5,59% (prosjek 7,16%), a u području *Zdravstvena zaštita i socijalna skrb* 5,64% (prosjek 9,43%).

Grafikon 2: Udio zaposlenih u nekim područjima NKD-a u ukupnoj zaposlenosti, 2008, u %



Napomena: Prosjek se odnosi na 27 europskih zemalja za koje su podaci bili dostupni (zemlje EU osim Bugarske, Poljske, Slovenije i Švedske, te Turska, Švicarska, Norveška i Island).

Izvor: Eurostat, Labour Force Survey.

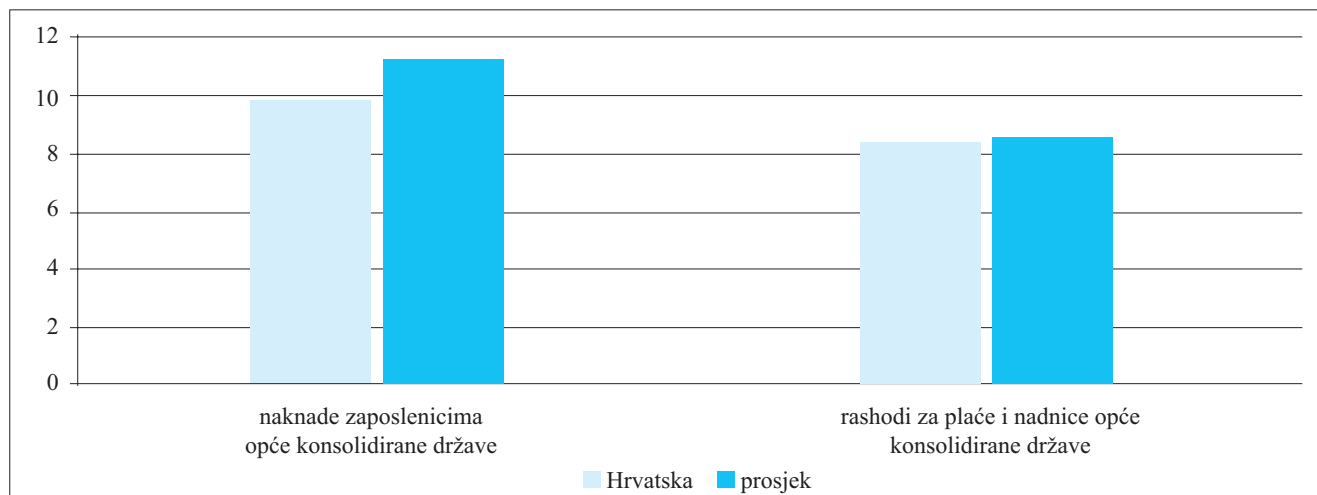
Osim u gore navedenim područjima, u Hrvatskoj je značajan udio zaposlenika javnog sektora (DZS, 2009, tablica 6-19) zaposlenih u područjima NKD-a: Prerađivačka industrija (9,6%); Opskrba električnom energijom, plinom i vodom (5,4%); Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti (6,5%), te Prijevoz, skladištenje i veze (11,6%).

Također, prema podacima Državnog zavoda za statistiku (2009, tablica 6-2), od ukupnoga broja zaposlenih u pravnim osobama u ovim područjima NKD-a, na zaposlenike pravnih osoba u državnom vlasniš-

tvu odnose se sljedeći udjeli: Prerađivačka industrija 6,2%; Opskrba električnom energijom, plinom i vodom 92,6%; Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti 57,2%, te Prijevoz, skladištenje i veze 42,6%.

Treba napomenuti da je udio zaposlenih u Hrvatskoj u području Ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti niži od prosjeka promatranih europskih zemalja. Nadalje, dok je za prerađivačku industriju vjerojatno riječ o, dijelom, još neprivatiziranim poduzećima koja se bave uobičajenom tržišnom

Grafikon 3: Udio naknada zaposlenima te rashoda za plaće i nadnice iz proračuna opće konsolidirane države u BDP-u, 2008, u %



Napomena: Kod naknada zaposlenima prosjek se odnosi na 25 zemalja EU, a kod rashoda za plaće i nadnice na 20 zemalja EU za koje su bili dostupni podaci.

Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija Republike Hrvatske, DZS.

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.

5. Usporedba rashoda za naknade zaposlenima te rashoda za plaće i nadnice opće konsolidirane države

Grafikon 3 prikazuje usporedbu udjela rashoda za naknade zaposlenicima (lijevi dio) i za plaće i nadnice (desni dio) iz proračuna opće konsolidirane države u BDP-u.³ Važno je napomenuti da ovi podaci nisu opterećeni problemima usporedivosti, a značajni su u kontekstu (relativnog) tereta financiranja zaposlenih u javnom sektoru čije se plaće isplaćuju iz proračuna opće države.

U Hrvatskoj je udio naknada zaposlenicima iz proračuna konsolidirane opće države u BDP-u 2008. godine iznosio 9,83% (prosjeak 11,19%). Kada se isključe doprinosi poslodavaca, udio rashoda za plaće i nadnice iz proračuna opće države u BDP-u iznosi 8,37% (prosjeak 8,63%). Sličan rezultat dobiva se i za ranije godine (2005-07.), s napomenom kako su u tom razdoblju podaci dostupni i za veći broj zemalja. Može se zaključiti da rashodi opće države za naknade zaposlenicima mjereni udjelom u BDP-u ne predstavljaju za porezne obveznike u Hrvatskoj veći teret od istovjetnog prosječnog tereta u drugim europskim zemljama.

6. Zaključak

Što nam govore podaci o hrvatskom javnom sektoru? U prvom redu, poslužili su okvirnom pozicioniranju Hrvatske u odnosu na druge zemlje, prvenstveno članice Europske unije, ali nam ništa ne govore o učinkovitosti zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru, niti o njihovom eventualnom višku ili manjku. Očito je kako su se od početka aktualne globalne ekonomske krize gore opisani udjeli u međunarodnoj usporedbi promijenili. Mnoge zemlje osjetile su značajan pad ukupne zaposlenosti (prvenstveno u privatnom sektoru) i BDP-a, zbog čega su neke pokrenule štednju i racionalizaciju u javnom sektoru (smanjenja plaća zaposlenicima i restrikcije

je pri novom zapošljavanju, te srednjoročna i dugoročna smanjenja broja zaposlenih). Shodno tome, treba upozoriti da podaci dobiveni usporedbom hrvatskog javnog sektora s drugim zemljama možda već danas izgledaju nešto drugačije, a mogu se značajno promijeniti u nadolazećem razdoblju, ovisno o potezima nositelja ekonomske politike.

Problemu zaposlenosti u javnom sektoru, usprkos teškom kriznom razdoblju, potrebno je pristupiti staloženo i objektivno, te djelovati izvan dnevno-političkog konteksta, a s ciljem dugoročnog unapređenja čitavog sustava. Naglasak treba staviti na učinkovitost koja ne ovisi isključivo o zaposlenicima, nego i o organizaciji, upravljanju i sustavu nagrađivanja.

Kratkoročnim, palijativnim mjerama restriktivne prirode se, s jedne strane, može trajno naštetiti kvaliteti usluga javnog sektora, 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.

Ova kratka međunarodna usporedba treba poslužiti kao početni putokaz u istraživanjima zaposlenosti u javnom sektoru, a sve kako bi ukupni hrvatski javni sektor postao što efikasniji. Iako i međunarodne organizacije koje se bave analizama javnog sektora neprestano razvijaju usporedive definicije, metodologije izračuna i jedinstvene pokazatelje učinkovitosti, evidentan problem u međunarodnim usporedbama i dalje će predstavljati specifičnosti pojedine države koje se mogu spoznati samo kroz detaljno proučavanje gospodarskih, političkih i društvenih obilježja i odrednica pojedine zemlje.

Literatura

- Cullis, J. G. i Jones, P. R., 2009.** *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- DZS, 2009.** *Statistički ljetopis 2009*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Eurostat.** *Statističke baze Europske komisije* [online]. Dostupno na: [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>].
- Hammouya, M., 1999.** *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends*. Geneva: International Labour Office Working Papers.

³ Naknade zaposlenima uključuju rashode za plaće i nadnice te doprinose poslodavca.

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>].

IMF, 1986. *A Manual of Government Finance Statistics* [online]. Washington: International Monetary Fond. Dostupno na: [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/1986/eng/index.htm>].

Kesner-Škreb, M. 1993. “Javna poduzeća – pojmovnik”. *Financijska praksa*, 1993, 17 (1), 91-93.

Međunarodna organizacija rada. *Baza podataka LABORSTA: Public Sector Employment* [online]. Dostupno na: [<http://laborsta.ilo.org/>] i *Labour Force Survey* [online]. Dostupno na: [http://www.ilo.org/dyn/lfsurvey/lfsurvey.list?p_lang=en&p_country=HR].

Ministarstvo financija Republike Hrvatske. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr>].