

NEWSLETTER

Br. 43

Srpanj 2009.

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

Anto Bajo*

Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama

1. Uvod

U lokalnim je jedinicama 2008. bilo oko 66,8 tisuća zaposlenih, od čega glavnina u komunalnim društvima. Od 1997. do 2008. godine broj zaposlenih u administrativnim tijelima i korisnicima proračuna lokalnih jedinica povećao se 80%. Razloge rasta broja zaposlenih teško je utvrditi. To može biti rezultat povećanja administrativnih i stručnih poslova koje su županije i gradovi decentralizacijom od 2001. preuzimale od središnje države, osnivanja novih općina i sl. Velik broj zaposlenih upućuje na potrebu konsolidacije i smanjenja broja lokalnih jedinica (posebice općina) i njihovo funkcionalno povezivanje radi učinkovitijeg pružanja lokalnih javnih dobara i usluga.

U radu se na temelju informacija dostupnih od 1997. do 2008. analiziraju stanje i dinamika promjena zaposlenih u administrativnim tijelima i kod korisnika proračuna lokalnih jedinica. Za dobivanje cjelovite slike o broju zaposlenih dodatno se analizira i broj zaposlenih u komunalnim društvima po županijama. Treba napomenuti da bi broj zaposlenih bio i veći kada bi se u analizu uključili i svi zaposlenici u poduzećima ili ustanovama u većinskom vlasništvu lokalnih jedinica, kojima komunalne usluge nisu temeljna djelatnost.

2. Zaposleni u lokalnim jedinicama

Upravne, stručne i ostale poslove u tijelima lokalnih jedinica obavljaju službenici i namještenici. Službenici

obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojemu rade, a namještenici prateće i pomoćne poslove. Prava, obveze i odgovornosti, kao i druga pitanja važna za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica, uređuju se Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08). Do donošenja uredbe kojom će se regulirati klasifikacija radnih mjesta i plaće službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama lokalnih jedinica primjenjuju se odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01).

Osim lokalnih službenika i namještenika administrativnih i stručnih tijela obuhvatili smo i sve one koji se financiraju iz lokalnih proračuna. Prema Zakonu o proračunu (NN 87/08), proračunski su korisnici državna tijela, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju iz proračuna. Korisnici proračuna lokalnih jedinica su oni kojima je osnivač lokalna jedinica, kojima je izvor prihoda proračun lokalne jedinice u iznosu 50% ili više i koji su navedeni u registru korisnika proračuna (NN 80/04). To mogu biti npr. zaposlenici u muzejima, vrtićima, ustanovama socijalne skrbi, zdravstvenim ustanovama čiji su osnivači i većinski vlasnici lokalne jedinice.

Pružanje usluga s područja lokalne i regionalne samouprave nije ograničeno samo na službenike i namještenike te na djelatnike proračunskih korisnika – općina,

* Institut za javne financije, Zagreb

Institut za javne financije bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama vezanim uz razne vidove javnih financija poput proračuna, poreza i carina. Tom djelatnošću usmjeren je na ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Hrvatske. Kako bi se javnosti približile određene teme, u Newsletteru se povremeno objavljuju stručne i nezavisne analize ekonomskih pitanja. Stavovi u člancima objavljenim u Newsletteru izražavaju mišljenja autora koja ne moraju neminovno odražavati i mišljenje Instituta kao institucije. Potpuni tekst Newslettera na hrvatskom i na engleskom jeziku nalazi se i na Internet adresi: <http://www.ijf.hr/newsletter>.

gradova i županija. Osim navedenih djelatnika, gradovi, općine i županije javne usluge pružaju i preko komunalnih društava. Zaposleni u komunalnoj djelatnosti primarno su zaposleni u opskrbi vodom, odvozu i zbrinjavanju komunalnog otpada, pogrebnim poslovima, tržnicama na malo, održavanju nerazvrstanih cesta, prijevozu putnika i održavanju javnih površina.

Na broj zaposlenih u tijelima i kod korisnika lokalnih jedinica značajno je mogao utjecati proces decentralizacije. Tijekom 2001. godine doneseni su propisi kojima su lokalne jedinice dobile nove zadaće u osnovnomu i srednjem školstvu, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu. Obvezu financiranja decentraliziranih funkcija osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi preuzele su 53 lokalne jedinice (20 županija i Grad Zagreb te 32 grada), dok su obvezu financiranja javnih vatrogasnih postrojbi preuzele 62 lokalne jedinice. Nijedna od općina nije preuzela ovlasti i odgovornosti za financiranje decentraliziranih funkcija.

3. Broj lokalnih jedinica i komunalnih društava

U Hrvatskoj su u 2008. evidentirane 574 lokalne jedinice. Od 2002. do 2008. status grada dobile su četiri nove lokalne jedinice, a osnovano je i sedam novih općina (uglavnom odvajanjem gradskih naselja u općine). To znači da je osnovano jedanaest novih lokalnih jedinica, a, nažalost, nije zabilježen nijedan slučaj spajanja malih općina u jednu veću ili veliku.

Tablica 1. Broj lokalnih jedinica od 2002. do 2008.

	Gradovi	Općine	Županije	Ukupno
2002.	122	423	20	565
2003.	123	421	20	564
2004.	123	422	20	565
2005.	123	425	20	568
2006.	126	422	20	568
2007.	126	428	20	574
2008.	126	430	20	576

Izvor: Ministarstvo financija, proračuni lokalnih jedinica, dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>

Zakonom o lokalnoj i regionalnoj samoupravi (NN 129/05) definirano je da dvije ili više lokalnih jedinica zajednički mogu organizirati obavljanje pojedinih poslova. Ako je potrebno, te jedinice mogu osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel ili službu, zajedničko trgovačko društvo ili mogu zajednički organizirati obavljanje nekih poslova u skladu s posebnim zakonima. Međusobni odnosi lokalnih jedinica u zajedničkom organiziranju poslova uređuju se posebnim spo-

razumom u skladu sa zakonom, statutima i općim aktima. Za sada se suradnja lokalnih jedinica uglavnom ostvaruje putem zajedničkog vlasništva komunalnih poduzeća (npr. za prikupljanje otpada, opskrbu vodom). Još uvijek nema primjera suradnje lokalnih jedinica spajanjem manjih lokalnih jedinica u veće.

U 2007. postojala su 174 trgovačka društva za temeljne komunalne usluge (opskrba vodom i odvodnja, promet, groblja itd.). Ta su društva u većinskom vlasništvu lokalnih jedinica i posluju prema Zakonu o trgovačkim društvima. Društva su samostalne pravne osobe i obveznici su poreza na dobit i dodanu vrijednost. Grad Zagreb je, primjerice, svoja komunalna društva organizirao u holding.

Tablica 2. Broj komunalnih (trgovačkih) društava po županijama

Županija	Broj društava
Koprivničko-križevačka	3
Brodsko-posavska	3
Požeško-slavonska	3
Međimurska	3
Ličko-senjska	4
Virovitičko-podravska	4
Krapinsko-zagorska	6
Varaždinska	6
Bjelovarsko-bilogorska	6
Vukovarsko-srijemska	6
Šibensko-kninska	7
Karlovačka	8
Grad Zagreb	8
Zagrebačka	10
Zadarska	11
Dubrovačko-neretvanska	11
Sisačko-moslavačka	12
Osječko-baranjska	12
Istarska	13
Primorsko-goranska	16
Splitsko-dalmatinska	22
Ukupno	174

Izvor: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, 2008.

U deset županija djeluju oko 123 društva, što je više od 71% ukupnog broja društava.

4. Ukupan broj zaposlenih u lokalnim jedinicama

U lokalnim jedinicama i njihovim komunalnim društvima zaposleno je više od 66 tisuća djelatnika. Broj zaposlenih u godini povećava se za oko dvije tisuće. U tijeli-

Tablica 3. Ukupan broj zaposlenih u lokalnim jedinicama od 2006. do 2008.

	Tijela	Proračunski korisnici	Komunalna društva	Ukupno
<i>Broj zaposlenih</i>				
2006.	12.266	21.365	28.731	62.362
2007.	12.820	22.491	29.310	64.621
2008.	13.941	23.555	29.310	66.806
<i>u %</i>				
2006.	20	34	46	100
2007.	20	35	45	100
2008.	21	35	44	100

Napomena: podaci za zaposlene u komunalnim društvima za 2008. nisu dostupni te je korišten isti podatak kao i za 2007.

Izvor: izračun autora

ma i kod proračunskih korisnika lokalnih jedinica zaposleno je više od 37 tisuća, a u komunalnim društvima više od 29 tisuća djelatnika (tabl. 3).

Dominiraju zaposleni u komunalnim društvima s 45%, a slijede zaposleni kod proračunskih korisnika s 35% te zaposlenici u upravnim i stručnim tijelima lokalnih jedinica s oko 20%.

Ukupan broj zaposlenih u tijelima i kod proračunskih korisnika povećao se od 1997. do 2008. godine oko 80%. Od toga se broj zaposlenih u lokalnim tijelima povećao oko 60%, a najviše, 124%, narastao je broj zaposlenih kod korisnika proračuna. Dinamika zapošljivosti mijenjala se tijekom promatranog razdoblja (tabl. 4).

Zanimljivo, broj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica najviše je rastao 2008, i to oko 9%. Značajnije smanjenje zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica bilježi se 2005, a najmanji rast 1999, kada je iznosio 1,3%. Manji rast broja zaposlenih u 1999. rezultat je i gospodarske krize. Broj zaposlenih korisnika proračuna godišnje je najviše rastao 2004, čak 22% u odnosu prema prethod-

noj godini. U promatranom razdoblju nije bilo ozbiljnoga godišnjeg smanjenja zaposlenih. Naprotiv, broj zaposlenih u stalnom je porastu od minimalnih 1% do čak 10% 1998. ili pak 7% godišnje u 2006.

Upravno-administrativni poslovi raspršeni su na velik broj malih lokalnih jedinica koje s ograničenim brojem djelatnika teško mogu kvalitetno pružati javne usluge. Velik broj općina i nema svoje proračunske korisnike, pa je administrativni posao upravljanja općinom ograničen na jednog do dva djelatnika koji su obično izabrani na lokalnim izborima. Grafikonom 1. prikazan je broj zaposlenih u općinskim tijelima.

Najveći broj općina ima od tri do osam zaposlenih u administrativno-stručnim tijelima. Tako dva zaposlena djelatnika ima 27 općina, tri zaposlena 45, četiri zaposlena 49 općina, 44 općine imaju pet zaposlenih, a 49 općina samo šest zaposlenih. Ukratko, 70% općina ima maksimalno deset zaposlenih. Napomenimo da općine s jednim do dva zaposlena imaju od 800 do 1.600 stanovnika. Po dva zaposlena ima 27 općina, u kojima broj

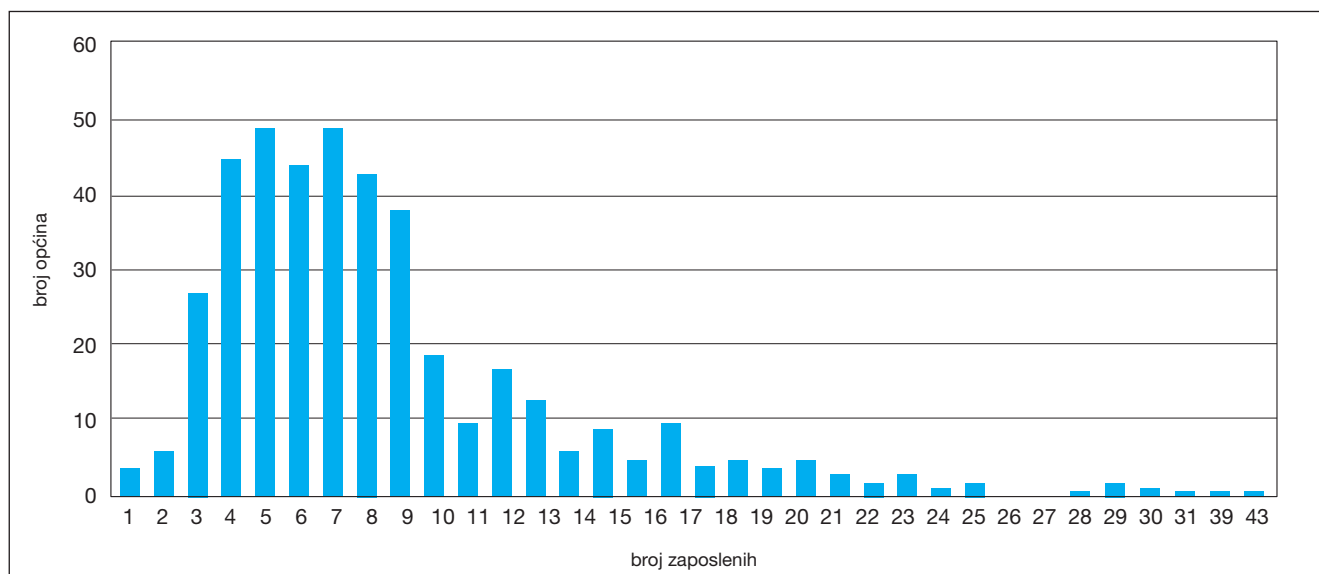
Tablica 4. Zaposleni u lokalnim tijelima i kod korisnika proračuna lokalne jedinice od 1997. do 2008.

	Tijela	Indeks	Korisnici	Indeks	Ukupno	Indeks
1997.	9.149	–	11.703	–	20.852	–
1998.	9.778	107	13.241	113	23.019	110
1999.	9.903	101	13.049	99	22.952	100
2000.	10.137	102	15.268	117	25.405	111
2001.	–	–	–	–	–	–
2002.	10.643	–	15.450	–	26.093	–
2003.	11.158	105	16.108	104	27.266	104
2004.	11.528	103	19.585	122	31.113	114
2005.	11.411	99	19.912	102	31.323	101
2006.	12.266	107	21.365	107	33.631	107
2007.	12.820	105	22.491	105	35.311	105
2008.	13.941	109	23.555	105	37.496	106

Napomena: za 2001. podaci nisu dostupni.

Izvor: Ministarstvo financija, proračuni lokalnih jedinica, dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>

Grafikon 1. Broj zaposlenih u općinskim tijelima 2008.



Napomena: četiri su općine svoje zaposlene (od četiri do osam zaposlenih) evidentirale kao zaposlenike kod proračunskih korisnika, a ne u općinskim tijelima.

Izvor: izračun autora

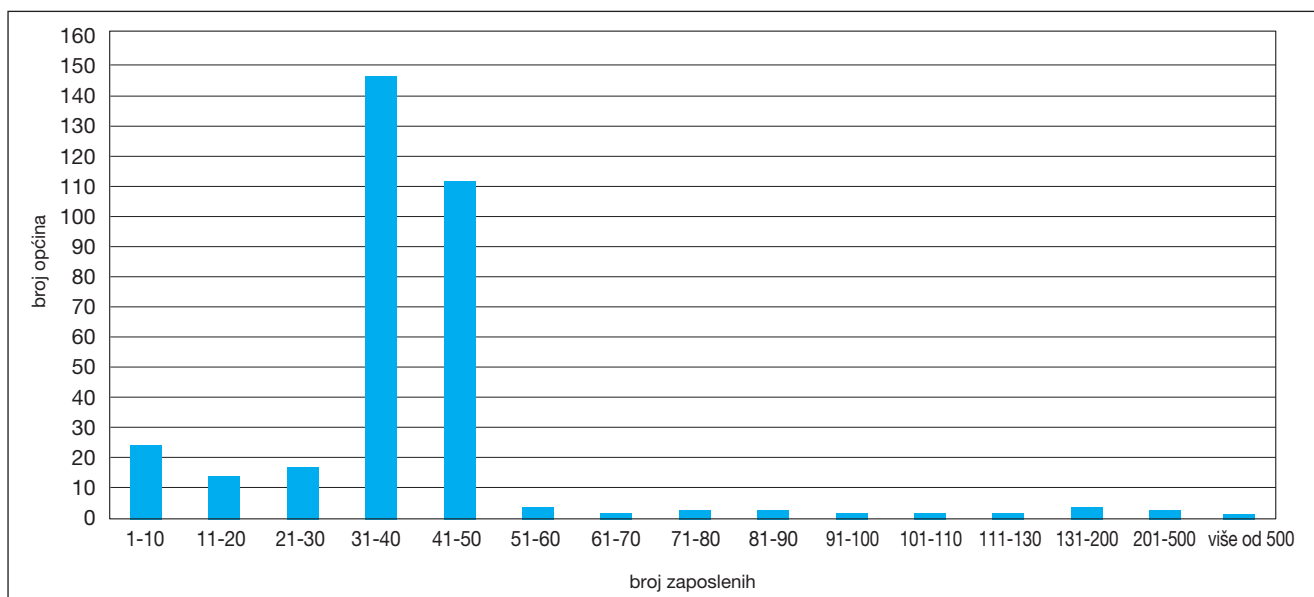
stanovnika varira od 300 do 4.300. Može se reći da nema pravilnosti u tome da općine s više stanovnika imaju i više zaposlenih.

Zanimljive informacije o broju zaposlenih po gradovima predočuje grafikon 2. Najveći broj gradova u tijelima uprave ima od 30 do 50 zaposlenih.

Ukupno 71 grad (56%) ima do 30 zaposlenih. U ostalim razredima (rangovima) obično se nalaze jedan do dva grada.

Znatan je broj zaposlenih u lokalnim komunalnim društvima (29,3 tisuće 2007). Napominjemo da su evidentirani samo zaposleni koji pružaju temeljne komunalne usluge. Broj zaposlenih mogao bi biti i veći kada bi u evidenciju bili uključeni zaposleni u društvima kojima je vlasnik lokalna jedinica, ali ne pružaju temeljne usluge komunalne djelatnosti nego različite usluge posredovanja koje nisu vezane za temeljnu djelatnost lokalne jedinice. To su, primjerice, tehnološki

Grafikon 2. Broj zaposlenih u gradskim tijelima 2008.



Izvor: izračun autora

Tablica 5. Broj zaposlenih u trgovačkim društvima 2006. i 2007.

Županija	2006.	2007.	Indeks 07/06.	2007. (u %)	Prosječno zaposlenih po društvu 2007.
Ličko-senjska	237	239	101	1	60
Požeško-slavonska	251	251	100	1	84
Virovitičko-podravska	307	340	111	1	85
Međimurska	391	398	102	1	133
Bjelovarsko-bilogorska	427	432	101	1	72
Krapinsko-zagorska	487	461	95	2	77
Brodsko-posavska	459	470	102	2	157
Koprivničko-križevačka	487	498	102	2	166
Šibensko-kninska	587	616	105	2	88
Karlovačka	634	644	102	2	81
Varaždinska	679	694	102	2	116
Sisačko-moslavačka	943	876	93	3	73
Dubrovačko-neretvanska	1.018	1.021	100	3	93
Vukovarsko-srijemska	1.021	1.022	100	3	170
Zadarska	1.112	1.141	103	4	104
Zagrebačka	1.092	1.215	111	4	122
Istarska	1.606	1.624	101	6	125
Osječko-baranjska	2.182	2.279	104	8	190
Primorsko-goranska	2.670	2.687	101	9	168
Splitsko-dalmatinska	2.794	2.737	98	9	124
Grad Zagreb	9.347	9.665	103	33	1.208
Ukupno	28.731	29.310	102	100	166

Izvor: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, 2008.

parkovi, robni terminali, stanogradnja, velesajmovi ili sajmovi, promet nekretninama, trgovina plinom, upravljanje nekretninama, iznajmljivanje oglasnog prostora, radijske i televizijske postaje u vlasništvu lokalnih jedinica itd.

U odnosu prema 2006, broj zaposlenih povećao se za 579, tj. povećao se 2% u godini. Prosječan broj zaposle-

nih po društvu varira od 1.208 u Zagrebu do minimalnih 60 u Ličko-senjskoj županiji. Osim smanjenja u Sisačko-moslavačkoj, Krapinsko-zagorskoj i u Splitsko-dalmatinskoj županiji, broj zaposlenih u ostalim županijama uglavnom je prosječno rastao 2,5% u godini. Samo se u Zagrebačkoj i Virovitičko-podravskoj županiji bilježi godišnji rast broja zaposlenih od 11% (tabl. 5).

Tablica 6. Zaposleni u tijelima i kod korisnika proračuna Grada Zagreba od 1997. do 2008.

	Tijela	Indeks	Korisnici	Indeks	Ukupno	Indeks
1997.	2.435	—	3.726	—	6.161	—
1998.	2.482	102	3.945	106	6.427	104
1999.	2.543	102	5.470	139	8.013	125
2000.	2.504	98	5.533	101	8.037	100
2001.	—	—	—	—	—	—
2002.	2.546	—	4.024	—	6.570	—
2003.	2.527	99	4.379	109	6.906	105
2004.	2.561	101	6.382	146	8.943	129
2005.	2.149	84	6.509	102	8.658	97
2006.	2.655	124	6.727	103	9.382	108
2007.	2.799	105	7.613	113	10.412	111
2008.	2.758	99	7.820	103	10.578	102

Napomena: za 2001. podaci nisu dostupni.

Izvor: Ministarstvo financija, proračuni lokalnih jedinica, dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>

5. Zaposleni u općinama, gradovima, županijama i Gradu Zagrebu

Zbog znatnijeg udjela potrebno je zasebno pratiti dinamiku promjena zaposlenih u tijelima i proračunskim korisnicima Grada Zagreba, te zasebno u općinama, gradovima i županijama bez Grada Zagreba.

Ukupan broj zaposlenih u Gradu Zagrebu 2008. veći je 72% nego u 1997. Broj zaposlenih u administrativnim tijelima Grada nije se znatnije mijenjao.

Broj zaposlenih u lokalnim tijelima porastao je 13%, ali velik rast od 110% zabilježen je kod proračunskih korisnika. Javna dobra i usluge u 2007. i 2008. u Gradu pruža više od 20 tisuća djelatnika.

Broj zaposlenih se od 2006. do 2007. povećao za 1,7 tisuća dok je u 2008. primjetan samo neznatan rast ukupnog broja zaposlenih zahvaljujući rastu zaposlenih u administrativnim tijelima Grada (tabl. 6). Treba istaknuti da se broj zaposlenih može uvećati za oko dvije tisuće djelatnika koji rade u društvima u većinskom vlasništvu Grada kojima komunalna djelatnost nije primarna.

Zaposleni u Zagrebačkom holdingu. Trgovačka društva u 100-postotnom vlasništvu Grada Zagreba organizirana su u holding. Holding čini 19 trgovačkih društava, ali većini njih (11) komunalna djelatnost nije temeljna aktivnost.

Tablica 7. Ukupno zaposleni u Gradu Zagrebu od 2005. do 2008.

	Ukupno u lokalnim tijelima i kod korisnika	Komunalna djelatnost	Ukupno
2005.	8.658	–	–
2006.	9.382	9.347	18.729
2007.	10.412	9.665	20.077
2008.	10.578	9.617	20.195

Napomena: za 2005. nisu dostupni podaci za zaposlene u komunalnoj djelatnosti.

Izvor: Ministarstvo financija i Godišnja izvješća Zagrebačkog holdinga od 2006. do 2008. godine

Tablica 8. Zaposleni u društvima Zagrebačkog holdinga od 2005. do 2008.

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

Napomena: za 2005. nisu dostupni podaci o zaposlenima u komunalnim društvima.

Izvor: Godišnja izvješća Zagrebačkog holdinga od 2006. do 2008. godine

Osam društava obavlja temeljne komunalne poslove i imaju oko 9,6 tisuća zaposlenih. Na razini cijelog Holdinga zaposleno je oko 11,9 tisuća djelatnika, od čega 2,2 tisuće u djelatnostima koje nisu komunalne.

U nastavku ćemo promotriti broj zaposlenih od 1997. do 2008. u lokalnim tijelima i kod korisnika proračuna općina, gradova i županija, ali bez zaposlenih u Gradu Zagrebu.

Broj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica (tabl. 9) povećavao se, a izuzetak je 2-postotno smanjenje broja zaposlenih u općinama 2000. Najveći rast broja zaposlenih u općinama zabilježen je 1998, 2003. i 2008. Broj zaposlenih u administrativno-stručnim tijelima gradova porastao je prosječno oko 4,5%. Znatno se povećava broj zaposlenih u županijskim tijelima, osobito u 2008.

U odnosu prema 1997. broj zaposlenih 2008. veći je 68% u općinama, 47% u gradovima i čak 161% u županijama. Dakle, ukupan se broj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica povećao 70%.

Slična je slika zaposlenosti i kod korisnika proračuna (tabl. 10). Primjetna je veća varijacija broja zaposlenih kod općinskih proračunskih korisnika, pa se u pojedinim razdobljima njihov broj čak i znatnije smanjivao. U gradovima se od 2002. do 2008. primjećuje povećanje broja zaposlenih kod proračunskih korisnika u prosjeku oko 5% godišnje, a u županijama čak 24% godišnje.

Kada se zbroje svi zaposleni u tijelima i kod korisnika lokalnih proračuna primjećuje se znatan rast zaposlenih u svim lokalnim jedinicama, tj. 52% u općinama, 73% u gradovima i čak 269% u županijama. Ukupno povećanje u odnosu prema 1997. iznosi oko 83%.

Broj zaposlenih u općinama rastao je nešto sporije nego u županijama i gradovima. Očito je da se decentralizacijom funkcija od 2001. godine promijenio fokus zapošljavanja u lokalnim jedinicama. Moguće je da slabi administrativna sposobnost općina da upravljaju vlastitim razvojem zbog osipanja i zapošljavanja većeg broja djelatnika u tijelima i kod proračunskih korisnika županija. Podsjetimo, od 2001. osim 32 grada obvezu financiranja decentraliziranih funkcija školstva, zdravstva i socijalne skrbi preuzele su sve županije, ali nijedna općina. Stvarna autonomija općina ugrožena je zbog županija koje su preuzele ovlasti i odgovornosti za financiranje decentraliziranih funkcija. Veći interes političara za izbore u županijskim skupštinama očito je i rezultat koncentracije političke, ali i financijske moći u raspodjeli prihoda koji se dobivaju zahvaljujući procesu fiskalne decentralizacije. U takvim uvjetima upitna je mogućnost provedbe decentralizacije u općinama koje s malim brojem zaposlenih i malim brojem stanovnika nisu sposobne preuzeti ni obavljati javne funkcije. I ova analiza broja zaposlenih upućuje na potrebu preispitivanja broja lokalnih jedinica, osobito općina.

Tablica 9. Zaposleni u tijelima lokalnih jedinica, bez Grada Zagreba, od 1997. do 2008.

	Općine	Indeks	Gradovi	Indeks	Županije	Indeks	Ukupno	Indeks
1997.	2.008	–	3.913	–	793	–	6.714	–
1998.	2.342	117	4.151	106	803	101	7.519	112
1999.	2.361	101	4.156	100	843	105	7.561	101
2000.	2.315	98	4.410	106	908	108	7.837	104
2001.	–	–	–	–	–	–	–	–
2002.	2.294	–	4.615	–	1.188	–	8.097	–
2003.	2.660	116	4.558	99	1.413	119	8.846	109
2004.	2.754	104	4.738	104	1.475	104	9.174	104
2005.	2.853	104	4.868	103	1.541	104	9.468	103
2006.	2.968	104	5.043	104	1.600	104	9.819	104
2007.	3.123	105	5.273	105	1.625	102	10.231	104
2008.	3.376	108	5.737	109	2.070	127	11.400	111

Napomena: za 2001. podaci nisu dostupni.

Izvor: Ministarstvo financija, proračuni lokalnih jedinica, dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>

Tablica 10. Zaposleni kod korisnika, bez grada Zagreba, od 1997. do 2008.

	Općine	Indeks	Gradovi	Indeks	Županije	Indeks	Ukupno	Indeks
1997.	868	–	6.827	–	282	–	7.695	–
1998.	1.097	126	7.939	116	260	92	9.162	119
1999.	1.109	101	6.208	78	262	101	7.418	81
2000.	815	73	8.550	138	370	141	9.438	127
2001.	–	–	–	–	–	–	–	–
2002.	1.214	–	9.624	–	588	–	10.838	–
2003.	848	70	10.053	104	828	141	10.971	101
2004.	808	95	10.988	109	1.407	170	11.891	108
2005.	716	89	11.375	104	1.312	93	12.180	102
2006.	796	111	12.516	110	1.326	101	13.423	110
2007.	886	111	12.378	99	1.614	122	13.375	100
2008.	1.003	113	12.835	104	1.897	118	13.951	104

Napomena: za 2001. podaci nisu dostupni.

Izvor: Ministarstvo financija, proračuni lokalnih jedinica, dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>

6. Zaposleni u lokalnom javnom sektoru i u poslovnom sektoru po županijama

Na kraju je korisno utvrditi udio zaposlenih u lokalnom javnom sektoru u ukupnom broju zaposlenih u poslovnom sektoru (u poduzetništvu) (tabl. 11). U 2007. u poslovnom je sektoru bilo oko 1,5 milijuna zaposlenih, pa oko 65.000 zaposlenih u lokalnom javnom sektoru čini prosječno 4% zaposlenih u poslovnom sektoru. Može se reći da je to već zavidan postotak jer u nj nisu

uključeni čak ni svi zaposleni u lokalnim jedinicama, a slika bi se znatno promijenila kada bismo zaposlenima u lokalnim jedinicama dodali i zaposlene u administrativno-stručnim tijelima središnje države, agencija, izvanproračunskih fondova, javnih poduzeća itd.

U deset županija i Gradu Zagrebu zaposleni u lokalnom javnom sektoru čine više od prosječnog (4%) udjela zaposlenih u poslovnom sektoru (tabl. 12). Najmanji je omjer zaposlenih u lokalnom javnom sektoru i zaposlenih u poslovnom sektoru u Međimurskoj županiji (2,2%), a najveći u Dubrovačko-neretvanskoj županiji (5,9%).

Tablica 11. Ukupno zaposleni u lokalnim tijelima i proračunskim korisnicima, bez Grada Zagreba, od 1997. do 2008.

	Općine	Indeks	Gradovi	Indeks	Županije	Indeks	Ukupno	Indeks
1997.	2.876	–	10.740	–	1.075	–	14.691	–
1998.	3.439	120	12.090	113	1.063	99	16.592	113
1999.	3.470	101	10.364	86	1.105	104	14.939	90
2000.	3.130	90	12.960	125	1.278	116	17.368	116
2001.	–	–	–	–	–	–	–	–
2002.	3.508	–	14.239	–	1.776	–	19.523	–
2003.	3.508	100	14.611	103	2.241	126	20.360	104
2004.	3.562	102	15.726	108	2.882	129	22.170	109
2005.	3.569	100	16.243	103	2.853	99	22.665	102
2006.	3.764	105	17.559	108	2.926	103	24.249	107
2007.	4.009	107	17.651	101	3.239	111	24.899	103
2008.	4.379	109	18.572	105	3.967	122	26.918	108

Napomena: za 2001. podaci nisu dostupni.

Izvor: Ministarstvo financija, proračuni lokalnih jedinica, dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>

Tablica 12. Postotak zaposlenih u lokalnim jedinicama u ukupnom broju zaposlenih u poslovnom sektoru, 2007.

Županija	Lokalni javni sektor	Poslovni sektor	Postotak lokalnih u poslovnom sektoru
Zagrebačka	2.885	83.409	3,5
Krapinsko-zagorska	1.057	38.303	2,8
Sisačko-moslavačka	2.122	47.625	4,5
Karlovačka	1.460	40.112	3,6
Varaždinska	1.645	64.621	2,5
Koprivničko-križevačka	1.290	38.652	3,3
Bjelovarsko-bilogorska	1.108	35.950	3,1
Primorsko-goranska	5.582	117.332	4,8
Ličko-senjska	762	13.525	5,6
Virovitičko-podravska	772	23.857	3,2
Požeško-slavonska	690	20.797	3,3
Brodsko-posavska	1.213	40.108	3,0
Zadarska	2.305	46.520	5,0
Osječko-baranjska	4.356	94.569	4,6
Šibensko-kninska	1.385	29.848	4,6
Vukovarsko-srijemska	2.094	45.593	4,6
Splitsko-dalmatinska	6.458	141.847	4,6
Istarska	4.147	86.843	4,8
Dubrovačko-neretvanska	2.360	39.755	5,9
Međimurska	848	39.062	2,2
Grad Zagreb	20.077	406.711	4,9
Ukupno	64.616	1.495.039	
Prosjek	3.077	71.192	4,0

Izvor: Državni zavod za statistiku i Ministarstvo financija, 2008.

7. Zaključak

Prevelik broj lokalnih jedinica uvjetovao je i koncentraciju zaposlenih u relativno malim lokalnim jedinicama. Tako čak 70% općina u administrativnim tijelima ne zapošljava više od 10 djelatnika, a 49 općina ima samo tri zaposlena. Nasuprot tome, čak 71 grad (56% gradova) u tijelima uprave ima do 30 zaposlenih. Broj zaposlenih u županijama postupno se približava ukupnom broju zaposlenih u općinama.

Usitnjene općine s malim brojem zaposlenih nisu sposobne preuzeti institucionalnu i funkcionalnu odgovornost za organiziranje i pružanje javnih usluga na svom području. Zbog tih ograničenja županije su se (zajedno s većim gradovima) nametnule kao glavna razina vlasti za pružanje javnih usluga. Postojeće male općine uglavnom su postale arena za lokalne političke izbore, umjesto za kvalitetno pružanje javnih dobara i usluga.

Na razini lokalnih jedinica potrebne su dublje analize raspoloživoga ljudskog kapitala i sposobnosti provedbe postojećih i preuzimanja novih samoupravnih administrativnih funkcija. Vlada i Ministarstvo uprave trebali bi posebice analizirati i utvrditi: a) postojeći broj djelatnika u lokalnim jedinicama, b) broj novih djelatnika zaposlenih nakon prijenosa ovlasti (poslova) na niže razine, c) visine plaća i naknada, d) postojeće i potrebne kvalifikacije, te e) potreban radni prostor. Na temelju analize potrebno je utvrditi broj lokalnih jedinica koje mogu

kvalitetno pružati javna dobra i usluge na svom području. Lokalne jedinice trebale bi i same voditi brigu o poželjnom omjeru zaposlenih u tijelima uprave, kod proračunskih korisnika i u komunalnim društvima te izbjeći nepotrebno gomilanje zaposlenih u administrativno-stručnim tijelima.

Literatura

Zagrebački holding, 2007-2008. Godišnja izvješća. Zagreb: Zagrebački holding d.o.o.

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

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

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

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

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

Zakon o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi, NN 129/2005. Zagreb: Narodne novine.