

# Javna dobra

---

**Bogdanović, Vanja**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2021**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Organization and Informatics / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:211:596494>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial 3.0 Unported / Imenovanje-Nekomercijalno 3.0](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-25**



*Repository / Repozitorij:*

[Faculty of Organization and Informatics - Digital Repository](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
FAKULTET ORGANIZACIJE I INFORMATIKE  
VARAŽDIN**

**Vanja Bogdanović**

**JAVNA DOBRA**

**ZAVRŠNI RAD**

**Varaždin, 2021.**

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**

**FAKULTET ORGANIZACIJE I INFORMATIKE**

**V A R A Ź D I N**

**Vanja Bogdanović**

**Matični broj: 45453/17-R**

**JMBAG: 0313015559**

**Studij: Ekonomika poduzetništva**

**JAVNA DOBRA**

**ZAVRŠNI RAD**

**Mentorica:**

Prof. dr. sc. Ksenija Vuković

**Varaždin, rujan 2021.**

Vanja Bogdanović

### **Izjava o izvornosti**

Izjavljujem da je moj završni rad izvorni rezultat mojeg rada te da se u izradi istoga nisam koristila drugim izvorima osim onima koji su u njemu navedeni. Za izradu rada su korištene etički prikladne i prihvatljive metode i tehnike rada.

*Autor/Autorica potvrdio/potvrdila prihvaćanjem odredbi u sustavu FOI-radovi*

---

## **Sažetak**

Cilj ovog završnog rada je odgovoriti na pitanja koja dobra i usluge bi trebao omogućiti javni sektor te koje bi od usluga što ih država pruža trebalo privatizirati. Do toga se dolazi pojašnjavanjem pojmova javnog dobra, eksternalija, te usporedbom javnog i privatnog sektora. U radu se uz usporedbu javnih i privatnih dobara te primjera navode slučajevi u kojima definicija javnih dobara ne vrijedi, odnosno uspoređuju se različiti oblici javnih i privatnih dobara te specifikacije koje za njih vrijede. U drugom dijelu rada, promatraju se javna dobra u Republici Hrvatskoj. Nakon toga riječ je o privatizaciji te učinkovitosti javnih usluga u Republici Hrvatskoj dok se na kraju rada analiziraju rashodi za javna dobra u Republici Hrvatskoj.

**Ključne riječi:** javna dobra, javna politika, učinkovitost, javne usluge

# Sadržaj

1. Uvod .....	1
2. Povijest, pojam i karakteristike javnih dobara.....	2
2.1. Povijest javnih dobara .....	2
2.2. Eksternalije.....	4
2.3. Pojam javnog dobra.....	4
2.3.1. Vrste dobara i način njihovog zadovoljenja .....	5
2.3.2. Razlika između privatnih i javnih dobara .....	9
3. Javni i privatni sektor te njihova učinkovitost.....	12
3.1. Javni sektor.....	12
3.2. Privatni sektor .....	14
3.3. Usporedba privatnog i javnog sektora.....	15
3.5. Javne usluge i privatizacija .....	17
4. Učinkovitost javnih usluga u RH.....	20
4.1. Zdravstveni sustav .....	20
4.1.1. Zdravstvena zaštita u RH .....	21
4.1.2. Djelotvornost i dostupnost zdravstvenog sustava .....	23
4.2. Obrazovni sustav .....	24
4.2.1. Ulaganje u obrazovni sustav.....	26
4.2.2. Učinkovitost obrazovnog sustava.....	26
4.3. Analiza javnih rashoda u Republici Hrvatskoj.....	28
5. Zaključak .....	32
6. Literatura .....	33

# 1. Uvod

Javna dobra prvenstveno služe kako bi se zadovoljile potrebe pojedinaca te je uvriježeno mišljenje kako bi ih trebala osigurati država. No, postoji puno različitih situacija na tržištu gdje u praksi zapravo okolnosti nisu potpuno jasne.

Cilj ovog završnog rada je detaljno pojasniti pojam i karakteristike javnih dobara, što je javni sektor, koja je razlika između javnog i privatnog sektora, koja dobra i usluge javni sektor pruža te koje su mu zadaće. Osim usporedbe javnog i privatnog sektora te objašnjenja javno privatnog partnerstva, nastojat će se na primjeru Republike Hrvatske prikazati kako to funkcionira u praksi. Zatim slijedi problematika privatizacije u Republici Hrvatskoj te učinkovitost njenih javnih usluga, zdravstva i obrazovanja, dok će na kraju rada biti prikazana analiza javnih rashoda Republike Hrvatske.

Rad je temeljen na više različitih izvora, ponajviše knjiga i znanstvenih radova te nekoliko internetskih stranica. Također, svi grafovi i tablice preuzeti su sa navedenih stranica. Rad se sastoji od 6 glavnih dijelova s podnaslovima kako bi se olakšalo snalaženje u radu te kako bi se temeljitije objasnile navedene informacije.

## 2. Povijest, pojam i karakteristike javnih dobara

Kako bi se pojam javnih dobara detaljno objasnio, potrebno se u početku osvrnuti na povijest javnih dobara. U ovom poglavlju također slijedi i opis samog pojma javnog dobra te podjele dobara na privatna dobra, čista javna dobra, nesavršena javna dobra, mješovita dobra te meritorna dobra, uz kratki osvrt na pojam eksternalija te kako one kao posljedice utječu na potrošače i proizvođače. Nakon toga, prema pristupu američkog ekonomista Freda Foldvarya prikazati će se razlika privatnih i javnih dobara na dvije metodičke razine. Jedna se odnosi na značajke institucija unutar kojih se raspodjeljuju ta dobra, a druga na inherentne značajke samih dobara. (Foldvary,1994.)

### 2.1. Povijest javnih dobara

Kako bi bilo moguće shvatiti današnji koncept privatnih i javnih dobara, potrebno je razumjeti na koji način su definirana javna dobra u prošlosti, zašto dolazi do podjela i na koji način. Naime, javna dobra su često definirana kao da ih osigurava država dok se na pružanje tih dobara gleda kao na jedno od obrazloženja zašto država postoji. No, dok se pretpostavlja da država preuzima tu ulogu, treba imati na umu da su se državne funkcije značajno promijenile u posljednja tri desetljeća isto kao i roba i usluge koje ona pruža. Tako se pokreće pitanje državnih funkcija s kritikom kejnzijanske politike prošireno na opću kritiku uloge države. Kao rezultat toga, pojmovi javnog i privatnog sektora su ipak preispitani, iako u mnogim slučajevima još uvijek nisu preinačeni. Dakle, političari i javnost trenutno mogu imati jasnije ideje o tome što bi trebalo biti privatno tržište, a što se podrazumijeva pod pojmom javnih dobara. (Desai, 2003.)

Desai (2003.) proučava teoriju javnih dobara s relativno novijeg ishodišta. Analitički temelji teorije javnih dobara postavljeni su 1954. godine u članku Paula A. Samuelsona „*The Pure Theory of Public Expenditure*“. Kako se članak temeljio na literaturi koja mu je tada bila dostupna a koja je nastala u 19. stoljeću u Austriji, Italiji i Švedskoj, njegov doprinos je bio slab ali profinjen, te su na temelju njega, slijedila ozbiljna politička pitanja. Naime, Samuelson je općenito favorizirao aktivnu ulogu države u gospodarstvu no mnogo se toga dogodilo u gotovo 50 godina otkako je Samuelson napisao navedeni temeljni članak. Prvo, analitičko razumijevanje javnih dobara se produbilo te je sada moguće prepoznati veći asortiman javnih dobara. Osim toga, po današnjem poimanju, razlikuju se čista javna dobra, mješovita dobra,



klupska dobra<sup>1</sup>, zajednički proizvodi te isto tako postoji razlika između javnih dobara i eksternalija.

Nadalje, današnja saznanja teorije javnog izbora i nove političke ekonomije govore kako se pružanje javnih dobara ne odvija u neutralnom javnom prostoru bez politike. Pitanje javnih i privatnih dobara osporava se, kao i veće pitanje uloge države. Umjesto altruističnih građana koji misle na javnost javljaju se tzv. „bačva od svinjetine“ („*pork barreling*“), „besplatna vožnja“ („*free riding*“), „prekomjerna ispaša“ („*overgrazing of the commons*“) i Coaesov teorem. „*Pork barreling*“ metafora je koja se odnosi na prisvajanje državne potrošnje za lokalizirane projekte osigurane isključivo ili prvenstveno radi donošenja novca određenim izbornim jedinicama. „*Free riding*“ odnosi se na dilemu koja se pojavljuje u polju ekonomije, političkim znanostima i slično dok pojedinac ili neka skupina ljudi troši ili konzumira neke resurse bez naplate ili po jeftinijoj cijeni za određenu uslugu ili resurs. „*Overgrazing of the commons*“ u jednostavnom prijevodu znači prekomjerna ispaša odnosno korištenje zajedničkog dobra. Coaseov teorem govori da će rješavanje eksternalija biti efikasnije ako se pregovara uz uvjet da su vlasnička prava jasno određena, da ne postoje transakcijski troškovi ili su vrlo niski, da nema mnogo sudionika u pregovorima te u slučaju da se ne javlja strateško ponašanje. Također, pokazuje da određivanje imovinskih prava i omogućeno raspolaganje istima postiče efikasnost bez obzira koja strana posjeduje navedena prava. Svi navedeni slučajevi sugeriraju da će jasna imovinska prava potaknuti obostranu korist razmjene i poboljšati odnose među pojedinim akterima. Dakle, potrebno je jasno postaviti granice između privatnih i javnih dobara. Umjesto elastičnog financiranja javnih dobara postoji političko pregovaranje. Tu se javlja i višegodišnji problem otkrivanja javnih preferencija prema javnim dobrima i spremnost ljudi na plaćanje. Navedena pitanja zanemarena su u nekim povijesnim pristupima, osobito Samuelsonovom, no više se ne mogu ignorirati. Iako pojam javnih dobara ima jaku analitičku tradiciju njegova osporavana priroda u nacionalnoj domeni prenosi se u međunarodno područje. Stoga, kako bi se poboljšalo pružanje globalnih javnih dobara, potrebno je pronaći drugačiji način rasprave o navedenim pitanjima i uz pomoć povijesnog pogleda riješiti problem i poboljšati sveukupnu situaciju i razlike između privatnih i javnih dobara. (Desai,2003.)

---

<sup>1</sup> „Klubom se smatra dobrovoljno sastavljena grupa za koju proizlazi zajednička korist iz podjele troškova vezanih uz upotrebu nekog nedjeljivog dobra.“ (Jelčić, 1997.)

## 2.2. Eksternalije

Prema Pindyck & Rubinfeld (2005.), pojam eksternalije odnosi se na aktivnosti potrošača i proizvođača koje utječu na ostale proizvođače i potrošače no ta aktivnost nije uračunata u tržišnu cijenu. Nadalje, eksternalije mogu biti pozitivne i negativne. Pozitivnim eksternalijama smatraju se one eksternalije koje svojim djelovanjem koriste drugoj strani dok su negativne one koje svojim djelovanjem drugoj strani stvaraju troškove.

Primjerice, pozitivne eksternalije mogu se povezati s javnim prirodnim bogatstvima kao što su šume, rijeke, mora i slično. Svaka od tih površina pozitivno utječe na krajnjeg korisnika. Međutim, postoji razlika između prisvojivih i neprisvojivih prirodnih bogatstva. Proizvod se smatra prisvojivim kada poduzeće ili potrošač može u potpunosti iskoristiti njegovu ekonomsku vrijednost. Druga kategorija, u koju spadaju neprisvojiva prirodna bogatstva uzrokuje ekonomske probleme jer vlasnik nije na dobitku. Stoga je zaključak kako neprisvojiva prirodna bogatstva uključuju eksternalije. (Samuelson & Nordhaus, 2005.)

Uobičajen primjer negativnih eksternalija bio bi zagađenje okoliša od strane proizvođača. Jedan od primjera jest izbacivanje otpada tvornice čelika u rijeku. Naime, zagađivanjem dolazi do smanjenja ribe i ostalog biljnog i životinjskog svijeta u rijeci. Iz tog razloga se smatra kako tvornica indirektno stvara troškove lokalnim ribarima koji pecaju na toj istoj rijeci i negativno utječe na tržište na kojem trguju ribari dok na tržištu prodaje čelika situacija ostaje nepromijenjena. (Pindyck & Rubinfeld, 2005.)

Ukratko, moguće je zaključiti da postojanje javnog dobra podrazumijeva postojanje pozitivnih eksternalija dok u obrnutoj situaciji to nije točno.

## 2.3. Pojam javnog dobra

Javno dobro definira se kao ne isključujuće odnosno neekskluzivno i nekonkurentno dobro što znači da je ponuđeno svima te da je nemoguće spriječiti njegovu konzumaciju odnosno da je teško naplatiti njegovo korištenje. Dobra koja su nekonkurentna dostupna su svima bez ograničavanja korištenja pojedincima. (Pindyck & Rubinfeld, 2005.)

Prema Petak (2001.) većina dobara zapravo pripada mješovitim dobrima te je teško odrediti elemente mješovitosti. Kao temelj teorije javnih dobara moguće je uzeti samo početno razlikovanje javnih i privatnih dobara kao suprotstavljenih polova. Stoga postoje dva kriterija koje dobro mora zadovoljavati kako bi se moglo smatrati javnim. Tako se u javna dobra

ubrajaju sva dobra kod kojih dodatna potrošnja pojedinca ne smanjuje potrošnju bilo kojeg drugog pojedinca. Taj kriterij poznat je i pod nazivom ne konkurentnost u potrošnji. Primjerice, ukoliko se jedna osoba nalazi u blizini svjetla na svjetioniku i koristi ga za osvjtljavanje puta kojim prolazi, ona neće utjecati na potrošnju desetak drugih osoba koje se također kreću istim putem odnosno neće umanjivati vrijednost svjetla jer ga ne može prisvojiti. Drugi kriterij odnosi se na mogućnost isključivanja iz potrošnje svih onih koji ne pridonose financiranju ponude javnih dobara. Kod privatnih dobara takvo isključivanje je izvedivo i redovito se primjenjuje dok je kod javnih dobara ono u pravilu teško izvedivo. Naime, kod privatnih dobara jednostavno je potrošaču koji određeni proizvod ili uslugu nije platio i kupio zabraniti i ograničiti korištenje iste. Primjer tog kriterija je odlazak u restoran. Ukoliko osoba ne plati obrok, neće ga moći konzumirati. Pošto je proizvođačima cilj svake potrošnje zarada i maksimalno iskorištavanje dobara, dolazi do privatizacije javnih dobara o čemu će više biti riječ u jednom od narednih poglavlja.

### **2.3.1. Vrste dobara i način njihovog zadovoljenja**

Jelčić i suradnici (2008.) navode kako, polazeći od kriterija konkurentnosti u upotrebi te kriterija isključivanja s obzirom na plaćanje odnosno neplaćanje cijene dobara kojima je u cilju zadovoljiti ljudske potrebe, se ona mogu razvrstati na privatna dobra, čista javna dobra, nesavršena javna dobra, mješovita dobra te meritorna dobra.

#### **Privatna dobra**

Dvije bitne karakteristike privatnih dobara su načelo isključivanja i načelo rivaliteta te one obilježavaju korištenje privatnih dobara. Uvjeti uspješnog djelovanja tih načela su privatno vlasništvo i dobra organiziranost tržišta. Načelo isključivanja odnosi se na osobe koje nisu spremne platiti određenu cijenu za neki proizvod te ih se na taj način isključuje od korištenja. Ukoliko potrošač A plati određenu cijenu za neki proizvod te je platežno sposoban i izrazi svoju preferenciju za tim dobrom, automatski isključuje potencijalnog potrošača B koji ne može ili ne želi platiti tu istu cijenu. (Jelčić i suradnici, 2008.)

#### **Čista javna dobra**

Čista javna dobra suprotno od privatnih obilježena su načelom neisključivanja i načelom ne konkurentnosti u potrošnji. Kod čistih javnih dobara karakteristično je da je tehnički nemoguće isključiti potencijalnog potrošača iz korištenja tog dobra. No, vrijedi i obratna situacija, pojedincu nije moguće izbjeći korištenje javnog dobra. Primjer toga je javno dobro čisti zrak.

Koriste ga svi a uključivanje novog korisnika ne umanjuje korištenje istog već postojećim korisnicima. Također je bitno naglasiti kako uključivanje dodatnog korisnika ne izaziva nikakve dodatne troškove što znači da je kod javnih dobara granični trošak jednak nuli. Iz tog razloga javno dobro mora se ponuditi i učiniti dostupnim svim korisnicima pod jednakim uvjetima neovisno o tome doprinosi li korisnik financiranju tog dobra ili ne. Također, čista javna dobra nije moguće staviti na raspolaganje putem tržišta kao što je to moguće s privatnim dobrima što je i pretpostavka primjene načela isključivanja u slučaju neplaćanja. Slijedi grafički prikaz navedenog primjera potražnje za čistim zrakom s obzirom na visinu prihoda. (Jelčić i suradnici, 2008.)



Grafikon 1. Potražnja za čistim zrakom (Pindyck & Rubinfeld, 2005.)

Krivulje prikazane na ovom grafu opisuju voljnost plaćanja čistog zraka to jest smanjenje razine dušikovog oksida za svako od tri različita domaćinstva. Na horizontalnoj osi prikazana je razina zagađenja zraka dušikovim česticama dok vertikalna os mjeri voljnost svakog domaćinstva da plati smanjenje dušikovog oksida u zraku. Krivulje su rastuće, no može se primijetiti kako je za domaćinstvo s višim prihodima potražnja za čistim zrakom veća nego kod onih s nižim prihodima. Ukoliko se kvaliteta zraka poboljša, sva domaćinstva automatski su manje voljna plaćati za čisti zrak. (Pindyck & Rubinfeld, 2005.)

## **Nesavršena javna dobra**

Nesavršena javna dobra praktično su najvažnija javna dobra kojima se neposredno pružaju dobra i usluge od strane javnog sektora. Kod nesavršenih javnih dobara načelo isključivosti također nije primjenjivo jer potrošnja nema konkurentski karakter u potrošnji. No, razlika između čistih javnih dobara i nesavršenih javnih dobara je u tome što za razliku od čistih javnih dobara kod nesavršenih ne postoji mogućnost korištenja jednaka za sve građane.

Mogućnost korištenja nesavršenih javnih dobara ograničena je iz nekoliko razloga. Prvi razlog je geografski položaj nekog javnog dobra. Primjerice, mogućnost korištenja ulice ovisi o tome koliko je ona udaljena od pojedinca. Drugi razlog odnosi se na komplementarnost određenog javnog dobra s privatnim dobrima. Na primjeru ulice to bi značilo da mogućnost korištenja ovisi o tome posjeduje li osoba automobil ili ne te je li u mogućnosti doći do navedene ulice kako bi ju koristila kao javno dobro. (Jelčić i suradnici, 2008.)

## **Mješovita dobra**

Ranije su navedene karakteristike privatnih dobara koja ispunjavaju načelo isključivanja i rivaliteta, a s druge strane čista javna dobra čije su karakteristike načelo neisključivanja i nerivaliteta. Međutim, postoje i mješovita dobra. Slučaj u kojem se govori o mješovitom dobru je kad pojedinačnu ponudu nekog dobra konzumiraju svi stanovnici, ali je ta potrošnja suparnička iz razloga jer kvaliteta tog dobra pada dodavanjem većeg broja korisnika. Karakteristike mješovitih javnih dobara ogledaju se u tome što pri njihovom stavljanju na raspolaganje u pravilu nastaju problemi prenatrpanosti i popunjenosti kapaciteta. Naravno, to se ujedno odražava i na kvalitetu koja se smanjuje prilikom povećanja broja korisnika.

Dakle, o mješovitim dobrima je riječ onda kad je prisutna samo jedna od dviju karakteristika, ili načelo isključivanja ili načelo rivaliteta. Primjeri mješovitih dobara jesu učionica u školi, kazalište, stadion, dvorane i slično. U slučaju navedenih primjera radi se o načelu isključivosti jer je broj korisnika svakog od tih prostora ograničen kapacitetom. Naime, u koncertnoj dvorani svi korisnici u jednakoj mjeri konzumiraju to dobro, no broj sudionika je ograničen te povećanjem broja sudionika kvaliteta tog dobra pada zbog gužve, zagušljivosti, udaljenosti od pozornice i slično. Načelo isključivanja primjenjuje se u brojnim slučajevima zbog lakog utvrđivanja cijena za uporabu navedenih dobara. Tu se radi o tzv. „klupskim dobrima“. Kod klubova dolazi do podjele troškova mješovitog dobra prema broju konzumenata.

Druga varijanta mješovitih dobara je ona u kojoj postoji rivalitet ali u potpunosti ili bar djelomično izostaje načelo isključivanja. To je slučaj kod visokoškolskih ustanova. Potražnja

za navedenim uslugama u pravilu je nesrazmjerna ponudi pa država intervenira na način da ograničava ponudu određivanjem broja studenata koji će biti u mogućnosti upisati određeni studij. Izvedeno iz kriterija isključivanja i rivaliteta, nastaju četiri kombinacije dobara.

1. Načelo isključivanja + načelo rivaliteta = privatna dobra koja je moguće ponuditi putem tržišta;
2. Načelo neisključivanja + načelo rivaliteta = čista javna dobra;
3. Načelo isključivanja + načelo rivaliteta = naplatna odnosno „klupska“ dobra;
4. Načelo neisključivanja + načelo rivaliteta = zajednička dobra;

Što se tiče treće i četvrte kombinacije mješovitih dobara, uobičajena je praksa da se nazivaju još i nepotpunim javnim ili nepotpunim privatnim dobrima budući da dijelom imaju karakteristike javnih dobara, a drugim dijelom privatnih. (Jelčić i suradnici, 2008.)

### **Meritorna dobra**

Pored iznad navedenih oblika javnih dobara (čista javna dobra i mješovita dobra) potrebno je striktno razlikovati grupe takozvanih „meritornih dobara“, koja u okviru javnih rashoda imaju u pravilu kvantitativno najznačajniji položaj. Prema Musgrave(1993.), država nema samo zadaću provoditi opskrbu javnim dobrima već u određenim slučajevima mora djelovati jer tržišno osiguranje opskrbe dovodi do nepoželjnih rezultata. Uzrok nepoželjnih rezultata koje polučuje tržišna opskrba određenim dobrima i uslugama potrebno je tražiti u iskrivljenim individualnim preferencijama, nepostojanju svih potrebnih informacija, pogrešnim informacijama te iracionalnim odlukama građana. Naime, dobra kojima građani pogrešno procjenjuju korisnost odnosno štetnost su meritorna dobra ili dobra od posebnog značenja. Kod javnih dobara do izražaja dolaze preferencije iskazane u procesu demokratskog izražavanja volje dok se u slučaju meritornih dobara aktivnost nositelja političkih odluka ogleda u ciljanoj intervenciji protiv preferencija koje se ocjenjuju iskrivljenima kako bi se na njihovo mjesto stavila meritorna dobra. (Jelčić i suradnici, 2008.)

Meritorna dobra zapravo su dobra koja država postavlja na obavezno korištenje kako bi održala standard i provodila zakone koji pridonose sveukupnom blagostanju življenja. Dakle, pojedinci su prisiljeni koristiti javna dobra ili usluge, a država se zakonima i različitim mjerama brine da se korištenje istih i poštuje. Primjerice, obavezno osnovnoškolsko obrazovanje u Republici Hrvatskoj. Sva djeca obavezna su pohađati osnovnu školu te država regulira i prati situaciju, potiče obitelji sufinanciranjem knjiga i školskog pribora, prijevoza i slično, kako bi se održao određeni obrazovni standard.

### 2.3.2. Razlika između privatnih i javnih dobara

Petak (2001.) govori kako je javna i privatna dobra moguće razlikovati na dvije metodičke razine. Jedna se odnosi na značajke institucija unutar kojih se raspodjeljuju ta dobra, a druga na inherentne značajke samih dobara. Takav pristup primijenio je američki ekonomist Fred Foldvary koji je istaknuo da pridjev javni odnosno privatni ukoliko se poveže sa imenicom sektor ili dobro dobiva različito značenje. Kada su u pitanju značajke samih dobara, ona se razlikuju samo unutar analitičkog okvira u kojem te dvije vrste dobara predstavljaju suprotstavljene polove jednog kontinuuma. Većina dobara zapravo spada u skupinu mješovitih dobara koja naginje jednoj ili drugoj strani kontinuuma. Teško je odrediti elemente te mješovitosti te se kao temelj može uzeti samo početno razlikovanje javnih i privatnih dobara kao suprotstavljenih polova. U skladu s time, na osnovi dvaju kriterija razlikuju se privatna i javna dobra. Prvi kriterij zahvaća pitanje odnosa pojedinačne prema ukupnoj potrošnji nekog dobra. Kao što je već napomenuto, Paul Samuelson prvi je elaborirao takav pristup u pedesetim godinama prošlog stoljeća. Naime, on je u javna dobra ubrojio sva dobra kod kojih, za razliku od privatnih dobara, dodatna potrošnja nekog pojedinca ne smanjuje potrošnju bilo kojeg drugog pojedinca. Taj kriterij, u stručnoj literaturi ubrzo je postao poznat kao nekonkurentnost u potrošnji. Drugi kriterij odnosi se na mogućnost isključivanja iz potrošnje svih onih koji ne pridonose financiranju javnih dobara. Različito od privatnih dobara, kod kojih je takvo isključivanje izvedivo i redovito se primjenjuje, kod javnih dobara ono je u pravilu jako teško izvedivo. Navedeni kriteriji čine se potpuno jasni, nedvojbeni i primjenjivi no otvaraju niz teško rješivih pitanja. Tako prvi kriterij ne daje odmah jasno objašnjenje da li se uporabom izraza javno dobro misli na fizičku robu ili usluge ili i na značajke vezane uz njih. Čest primjer korišten u ukazivanju na taj problem jest kruh koji se smatra čistim privatnim dobrom. Ako osoba pojede komad kruha, više ga nitko ne može pojesti. No, ukoliko je kruh ponuđen izgladnjelim osobama, taj čin u očima sitih promatrača može proizvesti zadovoljstvo koje za njih predstavlja javno dobro. Iz tog razloga od strane nekih teoretičara predloženo je razlikovanje dvaju aspekta nekog dobra – kao fizičke robe ili usluge i značajke odnosno efekta koje stvara to dobro. Tako se u novom pristupu na problem javnih dobara navodi i tzv. apstraktno ili Z – dobro. Primjer tog dobra jest glazba koja ovisno o mjestu izvođenja spada u javno ili privatno dobro. Javno, ukoliko se izvodi u javnosti ili privatno ukoliko se izvodi u vlastitom domu. Sukladno tome, privatna i javna dobra promatraju se kao:

- a) Fizičke robe ili usluge („X – dobra“)
- b) Značajke što ih posjeduju dobra („Y – dobra“)
- c) Apstraktna dobra („Z – dobra“)

Na osnovi toga, može se izvesti pravilo da su „X – dobra“ fizičke robe (ili usluge) s javnim i privatnim značajkama kao što je gitara, koje predstavljaju „Y – dobra“, a navedene značajke poput vrste, glasnoće, kvalitete gitare koriste se za stvaranje apstraktnih „Z – dobara“, glazbe. (Foldvary, 1994.)

Shodno tome, prema Petak 2001., slijedi tablica koja promatra konkurentnost u potrošnji i mogućnost isključivanja neplatiša iz potrošnje.

<b>KONKURENTNOST U KORIŠTENJU ILI POTROŠNJI</b>			
		Konkurentno korištenje	Nekonkurentno korištenje
MOGUĆNOST ISKLJUČENJA	<i>Izvediva</i>	<u>1. Privatna dobra:</u> kruh, cipele, automobili, knjige, sobno pokućstvo...	<u>2. Dobra s plaćanjem naknade:</u> kazališta, noćni klubovi, telefonske usluge, kabelaška televizija, električna energija, knjižnica...
	<i>Neizvediva</i>	<u>3. Zajedničke zalihe:</u> podzemne zalihe vode, zalihe ribe u oceanima, naftne zalihe u oceanima...	<u>4. Javna dobra:</u> javni red i sigurnost, obrana, zaštita od komaraca, kontrola zagađivanja zraka, vatrogasci, vremenska prognoza, parkovi, javna televizija...

Tablica 1. Opća klasifikacija dobara (Petak, 2001.)

Ukoliko se promatraju navedene vrste kriterija, dobivene su četiri vrste dobara: 1. privatna dobra, 2. dobra s plaćanjem naknade (*toll goods*), 3. zajedničke zalihe (*common pool resources*) i 4. javna dobra. Ukratko, privatna dobra jesu dobra koja omogućuju isključenje neplatiša i potrošnja im je konkurentna što znači da ono što potroši jedna osoba više ne može potrošiti druga. Ukoliko netko kupi određeni par cipela, to će spadati u privatno dobro jer se u



potpunosti isključuje mogućnost da druga osoba kupi taj isti par cipela, također to spada u konkurentno korištenje jer sljedeća osoba više nije u mogućnosti kupiti identične cipele. Dobra kod kojih postoji mogućnost isključivanja neplatiša, ali ne i konkurentna potrošnja spadaju u kategoriju dobara s plaćanjem naknade. Svakom novom korisniku tih dobara ne smanjuje se korisnost prilikom korištenja odnosno ponuda dobara novom korisniku ne iziskuje nove granične troškove. Primjer takve vrste dobara jest kazalište gdje je izvedivo isključivanje neplatiša jer je potrebno kupiti kartu za predstavu i nije moguće prisustvovati istoj ukoliko karta nije kupljena. Također, kazalište spada u vrstu dobara nekonkurentnosti u potrošnji jer svaka osoba plaća jednak iznos novca za određenu kazališnu predstavu te je moguće istovremeno sudjelovanje većeg broja ljudi. Treća vrsta dobara koja se nalazi u tablici pod kategorijom zajedničke zalihe predstavlja vrstu dobara kod kojih nije izvedivo isključivanje, ali je na djelu konkurentna potrošnja. U toj vrsti dobara, primjer jesu zalihe ribe u oceanima. Nemoguće je zabraniti pojedincu da ode na ocean i upeca ribu. No, ukoliko baš on upeca tu ribu, nemoguće je da neka druga osoba konzumira tu istu ribu tako da takvo dobro spada pod konkurentno korištenje. Postoje različiti razlozi zašto nije moguće isključiti nekog korisnika, od nemogućnosti odgovarajuće kontrole nad proizvodnjom dobara, nadzora nad ulaskom potencijalnih potrošača ili visokih troškova njihova isključivanja. Posljednja vrsta dobara jesu javna dobra kod kojih, kako je već i ranije naglašeno nije moguće primijeniti kriterij isključivanja dok je potrošnja nekonkurentna. U takvu vrstu dobara spadaju primjerice parkovi. Nemoguće je zabraniti osobi da ulazi u park i koristi ga tako da je mogućnost isključenja neizvediva. Također, ukoliko pojedinac koristi park, to ne umanjuje mogućnost da drugi pojedinac u istoj mjeri koristi taj park te stoga ne postoji konkurentnost u korištenju.

Pored navedenog pristupa koji u središte interesa stavlja dobra i njihove značajke, javna i privatna dobra mogu se promatrati unutar šireg institucionalnog okruženja koji se naziva sektor. Privatni sektor za alociranje dobara odnosi se na tržište, na procese i zajednice koje su dragovoljne, dogovorne, ugovorne i multilateralne. Javni sektor za alociranje dobara odnosi se s druge strane na vladu i na procese te zajednice koje se označavaju kao političke, suverene, nametnute i unilateralne. (Petak, 2001.)

## 3. Javni i privatni sektor te njihova učinkovitost

U poglavlju koje slijedi promatra se razlika između javnog i privatnog sektora te se oni općenito uspoređuju kako bi se lakše shvatila sama funkcija jednog i drugog sektora te kako bi se došlo do odgovora na pitanje koja dobra i usluge bi trebao omogućiti javni sektor. Osim toga, promatra se i povezanost sektora i njihove temeljne razlike koje se odnose na vlasništvo i ciljeve uključenih poduzeća, institucija i ostalih u određenom sektoru.

### 3.1. Javni sektor

Po definiciji, javni sektor obuhvaća različite institucije i poduzeća koja upravlja država, a koje djeluju u okviru četiri skupine djelatnosti, to su: društvene, komunalne, infrastrukturne i upravne. Riječ je o mreži formalnih organizacija koje zapošljavaju javne službenike, donose i reguliraju određene propise, raspolažu vlastitom imovinom i upravljaju javnim poduzećima (Pusić, 1995.)

To je definicijski i strukturni aspekt javnog sektora kojem se obavezno pridodaje odgovarajući upravljački aspekt. Takav upravljački aspekt podrazumijeva javni menadžment koji u formalnom sustavu implementira korisne programe te mu je cilj ostvariti pozitivne javne ishode. Tako je prema 3E metodologiji jedinstveno određenje javnog sektora njegova djelotvornost predstavljena obilježjima efikasnosti, efektivnosti i stvaranju učinaka odnosno javnih dobara i usluga. Dakle, 3E metodologija odnosi se na sljedeće:

- E1) učinak: ono što sustav proizvodi (efekt);
- E2) efikasnost: kako sustav stvara učinak;
- E3) efektivnost: zašto sustav proizvodi određeni učinak;

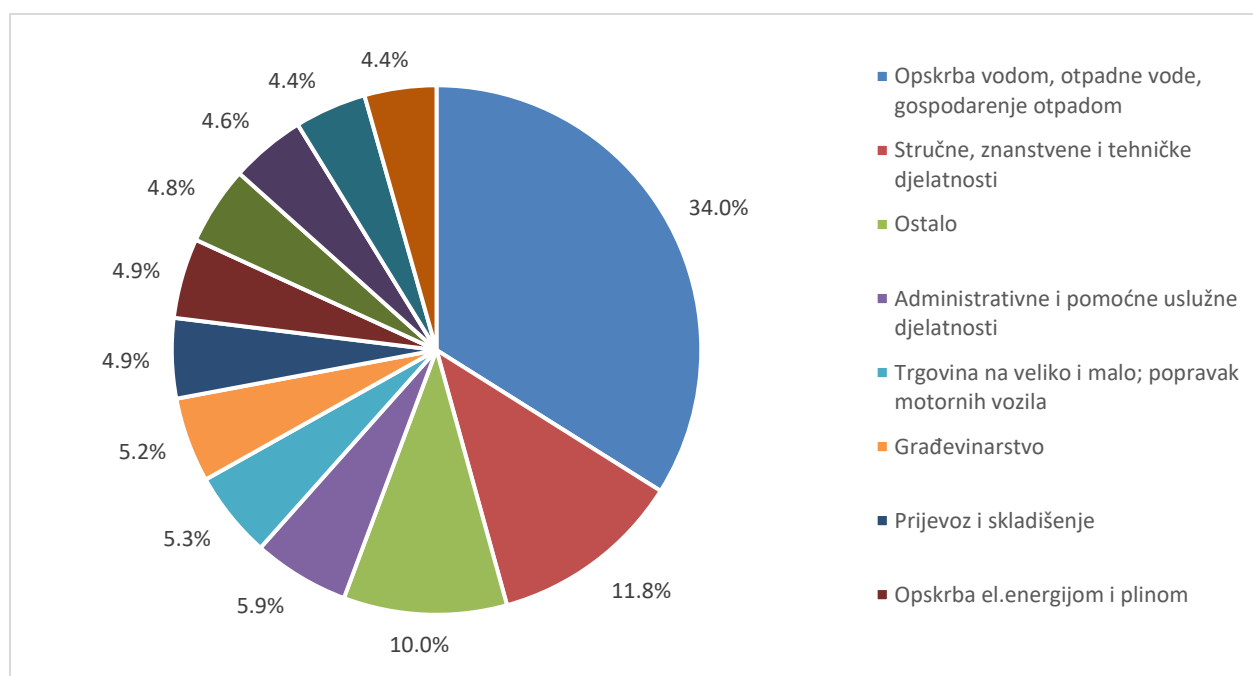
3E metodologija vezana je uz djelotvornost javnog menadžmenta i potrebu njegova stalnog usavršavanja u praksi. Djelotvornost je uvijek određena načinom upravljanja javnim sektorom tako da se javni menadžment jasno definira u tome smislu. Iako se praksa upravljanja privatnim sektorom često prenosi u javni sektor, među njima postoje vrlo jasne razlike. (Miljenović, Kutnjak & Jakovac, 2020.)

Javni sektor sastoji se od nekoliko dijelova:

1. opće države (središnje države, regionalnih i lokanih državnih tijela)
2. nefinancijskih javnih poduzeća
3. javnih financijskih institucija

Opća država podrazumijeva ukupnost tijela državne vlasti namijenjenih izvršenju politika države, a za primarni zadatak ima obavljanje izvršnih, zakonodavnih i sudskih funkcija. Odražava društvene odnose u okviru javnog sektora uz pružanje netržišnih usluga i preraspodjelu dohotka i imovine, što se ponajprije financira porezima i drugim obaveznim davanjima koje plaća nedržavni sektor. U Republici Hrvatskoj, opća država dijeli se na središnju državu, regionalnu razinu i lokalnu razinu. Središnju državu čine proračunski i izvanproračunski korisnici, regionalnu 20 županija + Grad Zagreb, dok lokalnu čine gradovi i općine.

Pod nefinancijskim javnim poduzećima smatraju se poduzeća koja su u većinskom vlasništvu i pod kontrolom države. U slučaju manjinskog vlasništva uloga države ostvaruje se barem na kontrolnoj razini. Osim na razini opće države, javna nefinancijska poduzeća mogu biti i na razini regionalne i lokalne razine pa je tako Hrvatska 2016. godine u većinskom vlasništvu imala ukupno 1.149 javnih poduzeća u koja su ubrojena i ona u vlasništvu regionalnih i lokalnih jedinica, kao i u mješovitom vlasništvu gdje je država većinski vlasnik. Slijedi grafikon koji prikazuje udio države u djelatnostima po sektorima u 2016. godini. (Miljenović, Kutnjak i Jakovac, 2020.)



Grafikon 2. Udio države u djelatnostima (po sektorima) u 2016.godini (Bajo, Zuber i Primorac, 2017.)

Na grafikonu 2. se može vidjeti kako najveći udio, visokih 34% javnih poduzeća nalazi se u sektoru opskrbe vodom, otpadnih voda i gospodarenja otpadom, što je i očekivano obzirom na to da navedene djelatnosti spadaju pod djelovanje brojnih lokalnih vlasti u RH. Bez obzira na veličinu i položaj javnih poduzeća unutar opće države, njihove djelatnosti odnose se na pružanje komercijalnih, nekomercijalnih ili industrijskih usluga za širu javnost. To je idealno za monopolni položaj pa su takva poduzeća izrazito podložna određenoj razini vlasti koja ih u najvećoj mjeri kontrolira ali i stvara uvjete da javna poduzeća posluju u okviru javnih interesa. Slijede ih stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti gdje je udio države 2016. godine iznosio 11,8%. S druge strane najniži udio države bio je u djelatnostima informacije i komunikacije te djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja s niskih 4,4% što dokazuje minimalnu upletenost države u takvu vrstu djelatnosti.

Financijska javna poduzeća u vlasništvu i pod kontrolom države nazivaju se javnim financijskim institucijama, a dodatno se dijele na monetarna i nemonetarna javna poduzeća. Monetarna javna poduzeća depozitarna su društva koja direktno kontroliraju tijela opće države te se sastoje od financijskih, kvazijavnih društava i tržišnih neprofitnih institucija dok je njihova primarna djelatnost ostvarivanje društvenih učinaka uz dugoročnu financijsku održivost. To su primjerice Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), Hrvatska narodna banka (HNB) i Hrvatska poštanska banka (HPB). Nemonetarnim javnim poduzećima smatraju se sva financijska društva koja država direktno kontrolira, a koja se bave izvršavanjem djelatnosti vezanih uz transakcije financijske imovine i obveza uz izuzetak javnih depozitarnih društava te središnje banke. Tu spadaju Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), Financijska agencija (FINA) i Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD).

## **3.2. Privatni sektor**

Privatni sektor ukratko obuhvaća poduzeća koja su u vlasništvu privatnih pojedinaca za razliku od javnog sektora. Stoga, u privatnom sektoru pojedinci financiraju i pokreću navedena poduzeća. Primarni cilj takvih poduzeća je profit. Ovaj sektor odgovoran je za alokaciju najvećeg dijela resursa unutar gospodarstva i u osnovi pokreće cijelo nacionalno gospodarstvo. Poduzeća u privatnom sektoru mogu biti mala poduzeća gdje je vlasnik samo jedna osoba ili velike multinacionalne kompanije koje posluju širom svijeta. (Bakotić & Bušić, 2014.)

Također, privatni sektor zapošljava više osoba nego javni sektor. Organizacija privatnog sektora nastaje formiranjem novog poduzeća ili privatizacijom organizacije javnog sektora. Poduzeća u privatnom sektoru snižavaju cijene roba i usluga dok se natječu za novac potrošača jer u teoriji kupac ne želi platiti više za nešto ako isti premet može kupiti na drugom mjestu po nižoj cijeni. U većini slobodnih gospodarstava privatni sektor čini veliki dio gospodarstva, za razliku od onih koji imaju veću državnu kontrolu nad svojim gospodarstvom.

Primjerice, Sjedinjene Američke Države imaju snažan privatni sektor jer imaju slobodno gospodarstvo, no u Kini, gdje država kontrolira mnoge svoje korporacije, javni sektor je veći. U privatni sektor mogu se ubrojiti mnogi pojedinci, partneri i grupe pa su tako glavni subjekti privatnog sektora sljedeći: samostalna vlasništva, partnerstva, mala i srednja poduzeća, velike korporacije i multinacionalne kompanije, strukovna i trgovačka udruženja, sindikati. Na kraju je bitno napomenuti da država može kontrolirati privatni sektor i da je vlada ta koja ga zakonski regulira jer svako poslovno ili pravno lice koje posluje u pojedinoj državi mora djelovati u skladu sa zakonima. (investopedia.com)

### 3.3. Usporedba privatnog i javnog sektora

Postoji nekoliko osnova na temelju kojih valja usporediti javni i privatni sektor, a koje se nalaze u sljedećoj tablici.

Osnove za usporedbu	Javni sektor	Privatni sektor
Značenje	Odjeljak nacionalne nacije koji je pod kontrolom vlade, bilo da je središnja, državna ili lokalna, poznat je kao Javni sektor.	Odjeljak nacionalne ekonomije, u vlasništvu i pod nadzorom privatnih pojedinaca ili kompanija, poznat je pod nazivom privatni sektor.
Osnovni cilj	Služiti građanima zemlje.	Zarada, dobit.
Prikuplja novac od područja	Javni prihod poput poreza, kazne itd.. Policija, vojska, rudarstvo, zdravstvo, proizvodnja, električna energija, obrazovanje, transport, telekomunikacije, poljoprivreda, bankarstvo, osiguranje itd..	Izdavanjem dionica i zadužnica ili uzimanjem zajma. Financije, informatička tehnologija, rudarstvo, transport, obrazovanje, bankarstvo, građevinarstvo, farmacija i slično.
Prednosti rada	Zaštita posla, naknade za odlazak u mirovinu, dodatci, usluge nabave	Dobar paket plaća, konkurentno okruženje, poticaji itd..
Osnove promocije	Starješinstvo	Zasluga
Stabilnost posla	Da	Ne

Tablica 2. Usporedba javnog i privatnog sektora (weblogographic.com)

Javni sektor je dio ekonomije zemlje u kojoj je kontrola i održavanje u rukama vlade dok je kod privatnog sektora on u vlasništvu te njime upravljaju privatni pojedinci i korporacije. Nadalje, cilj javnog sektora jest opsluživanje ljudi, ali poduzeća privatnog sektora osnivaju se s motivom profita. Osim toga, u javnom sektoru vlada ima potpunu kontrolu nad organizacijama što je suprotno privatnom sektoru gdje poduzeća uživaju manje uplitanje vlade u njihov posao. Što se tiče zaposlenika, u javnom sektoru oni imaju sigurnost posla uz dodatne naknade, privremene beneficije, beneficije za odlazak u mirovinu i slično, što nije prisutno u slučaju privatnog sektora. Ukoliko se promatra konkurentnost u radnom okruženju, zaključak je taj da je u privatnom sektoru okruženje prilično konkurentno dok u javnom nedostaje konkurentnosti jer nije uspostavljen za postizanje komercijalnih ciljeva što dovodi i do toga da je u javnom sektoru posao stabilan dok u privatnom sektoru može zbog konkurencije, stalnog nadmetanja i nekih drugih razloga doći do nestabilnosti. (weblogographic.com)

Postoji kombinacija oba partnerstva - javno privatna partnerstva<sup>2</sup> od kojih oba sektora imaju korist. Dakle, i privatni i javni sektor imaju svoje prednosti te kad se one povežu rezultat treba biti bolji i za jednu i za drugu stranu.

Što se tiče oblika javno privatnog partnerstva, općenito su to vrlo različiti spektri mogućeg povezivanja javnih i privatnih interesa za kooperativnu opskrbu infrastrukturnim uslugama. Postoje neki načelni kriteriji koje svaki projekt financiran putem javno privatnog partnerstva mora zadovoljiti. Prvo, javni i privatni sektor surađuju zajedno na osnovi javnih ugovornih odnosa, zatim ugovorom mora biti dogovoreno dijeljenje odgovornosti, troškova i rizika, osim toga projekt koji se ugovara putem javno privatnog partnerstva mora istodobno osiguravati i javni interes i komercijalni cilj, oba partnera iz javno privatnog partnerstva trebaju očekivati bolje rezultate za istu cijenu ili iste rezultate za manju cijenu i na kraju svaki partner zadržava vlastiti identitet i odgovornost. Pri tome je Europska komisija vrlo jasno odredila i četiri zadaće u procesu javno privatnog partnerstva koje se odnose na privatni sektor. Privatni sektor treba osigurati: 1. dodatni kapital, 2. alternativni menadžment i implementacijske vještine, 3. dodatne vrijednosti korisniku i javnosti, i 4. bolju identifikaciju potreba i optimalno korištenje resursa.

Pri formiranju koncepta javno privatnog partnerstva najbitnije je utvrditi konsenzus između partnera o kriterijima i zadacima te nakon toga odrediti najprimjenjiviju tehniku udruživanja odnosno tip ili oblik udruživanja. Privatni i javni sektor mogu se udružiti na četiri osnovna tipa pri pružanju neke javne usluge, a to su:

---

<sup>2</sup> „Javno privatno partnerstvo može se definirati kao pojam koji se odnosi na sve oblike suradnje između javne vlasti i privatnog sektora s ciljem osiguranja sredstava, izgradnje, obnove, upravljanja ili održavanja infrastrukture ili pružanja javnih usluga.“ (Šimović, 2007.)

1. Tradicionalna metoda u kojoj je javni sektor vlasnik projekta, on je odgovoran za financiranje projekta, za izradu nacrt projekta, kontrolira projekt i snosi rizike projekta
2. Privatni projekt s javnom participacijom u kojoj je privatni sektor vlasnik projekta, kontrolira projekt te je odgovoran za financiranje projekta, izgradnju projekta i njegovo djelovanje te snosi najveći dio rizika
3. Javno privatno partnerstvo gdje javni i privatni sektor dijele vlasništvo, kontrolu rizika i odgovornost nad projektom te financiraju projekt
4. Javno + javno – privatno partnerstvo koje čini sporazum u kojem više lokalnih jedinica javnog sektora sklapa ugovor s privatnim partnerom

(Šimović, 2007.)

### 3.5. Javne usluge i privatizacija

Javna dobra su prema Ustavu Republike Hrvatske stvari koje su prije svega u vlasništvu Republike Hrvatske, a zatim drugih osoba javnog prava. Pod osobama javnog prava misli se na jedinice lokalne i područne samouprave te na razne ustanove, bez obzira da li je osnivač ustanove država ili jedinica lokalne ili područne samouprave.

U pravnoj teoriji postoje dva stajališta glede mogućnosti da javna dobra budu u režimu stvarnopravnog uređenja. To su njemački model i francuski model. Kod njemačkog modela, javna dobra podvrgavaju se koliko je to uopće moguće stvarnopravnom uređenju koji vrijedi za sve ostale stvari. Francuski model izuzima javna dobra iz djelovanja stvarnopravnog uređenja i stavlja ih u poseban javnopravni režim gdje su javna dobra gotovo izjednačena s općim dobrima koja su temeljem propisa stavljena izvan prometa i pod poseban pravni status. Republika Hrvatska je pozitivnim propisom prihvatila takozvani njemački model. (vsrh.hr)

Općenito, definicija privatizacije bila bi transfer ukupnog vlasništva ili većeg dijela vlasništva javnog sektora privatnim osobama. Privatnim osobama smatraju se fizičke osobe ili privatne pravne osobe kao što su privatne banke ili zajednički fondovi čiji su krajnji vlasnici većinom fizičke osobe. Vlasništvo uključuje kontrolu nad poduzećem koja je proporcionalna investiranom kapitalu ili broju fizičkih osoba, članova poduzeća. S druge strane, privatizacijom se ne smatra izdavanje dionica javnog poduzeća privatnim osobama pod uvjetom da navedene osobe ne mogu glasati pri biranju uprave i imati kontrolu nad radom uprave iako mogu dijeliti profit. Također, javno poduzeće nije privatizirano ako je privatno vlasništvo iznosi manje od 50% kapitala dioničara koji imaju pravo glasa. Bitno je spomenuti i to da privatizirana poduzeća mogu imati dioničare iz javnog sektora ako javni sektor ne posjeduje većinu dionica s pravom glasa. (Njavro, 1993.)

Temeljna prednost privatizacije je omogućavanje identifikacije vlasnika poduzeća kako bi se mogla stimulirati proizvodnja. Privatizacija je dakle bila preduvjet za razvoj tržišne ekonomije iako pozitivni učinci postaju vidljivi tek nakon određenog vremena. Isprva su se otpuštali radnici te se poduzeće tek trebalo stabilizirati na tržištu. Nakon razdoblja prilagodbe, otvorio se prostor za širenje tržišta i raste potreba za proizvodnjom i radnicima. S obzirom na problem restrukturiranja i kapitalizacije, prednosti privatizacije očitovale su se u tome da su privatizirana poduzeća bila manje podložna političkim utjecajima, imala su bolju strukturu te su bila podložnija disciplini tržišta. (Gregurek, 2001.)

Što se tiče nedostataka, otpor privatizaciji stvorilo je iskorištavanje pravnih „rupa“ u državnom sektoru, izbjegavanje plaćanja poreza, šverc, korupciju i slično. Osim toga, podcjenjuje se vrijednost poduzeća, nejednaka je distribucija koristi zbog različitih učinaka pojedinih poduzeća, dolazi do ekonomske i političke nestabilnosti, poduzeća se neobjektivno vrednuju te se otvara prostor za već navedene nezakonite radnje. (Gregurek, 2001.)

Javne usluge mogu se definirati kao usluge koje utječu na dobrobit cjelokupnog društva, ali ne mora nužno značiti da su to usluge koje pruža javni sektor već funkcije koje se smatraju odgovornošću države. (Hegedüs, 2003.) Prema Europskoj zakladi za poboljšanje životnih i radnih uvjeta javne usluge poput zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne skrbi i prijevoza neophodne su za postizanje visokih razina socijalne zaštite, društvene kohezije i društvene uključenosti. Ono što određuje njihov uspjeh diljem promjenjivog socijalnog i demografskog okruženja jest kvaliteta i pristup uslugama. (eurofound.europa.eu)

Prema Vladi RH, javne usluge su distribucija električne energije, distribucija prirodnog plina, distribucija toplinske energije, elektroničke komunikacijske usluge, javna vodoopskrba i javna odvodnja, opskrba plinom u javnoj usluzi, obavljanje dimnjačarskih poslova, opskrba električnom energijom u univerzalnoj usluzi, poštanske usluge, prijevoz putnika u javnom prometu te prikupljanje miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada. Prodaja javnih usluga obračunava se primjenom cijena utvrđenih posebnim propisima. Trgovci ne smiju naplatiti očitavanje mjernih uređaja osim u iznimnim slučajevima određenima posebnim propisima. (gov.hr)

Zdravstvo i školstvo u Republici Hrvatskoj već su djelomično privatizirani te postoji velik broj privatnih škola kao i privatnih ordinacija i ambulanti. Naime, državne institucije nisu se mogle nositi sa porastom stanovništva i potražnjom za zdravstvenim i obrazovnim uslugama. Kvaliteta usluge počela je padati te su slijedom povećane potražnje privatne osobe prepoznale potrebu i iskoristile priliku za pokretanje vlastitih vrtića, škola, fakulteta, kao i stomatoloških, ginekoloških, psihoterapijskih i ostalih ordinacija. Osim zdravstva i školstva djelomično je privatizirano i pružanje usluge električne energije. Tako u današnje vrijeme postoji veliki broj

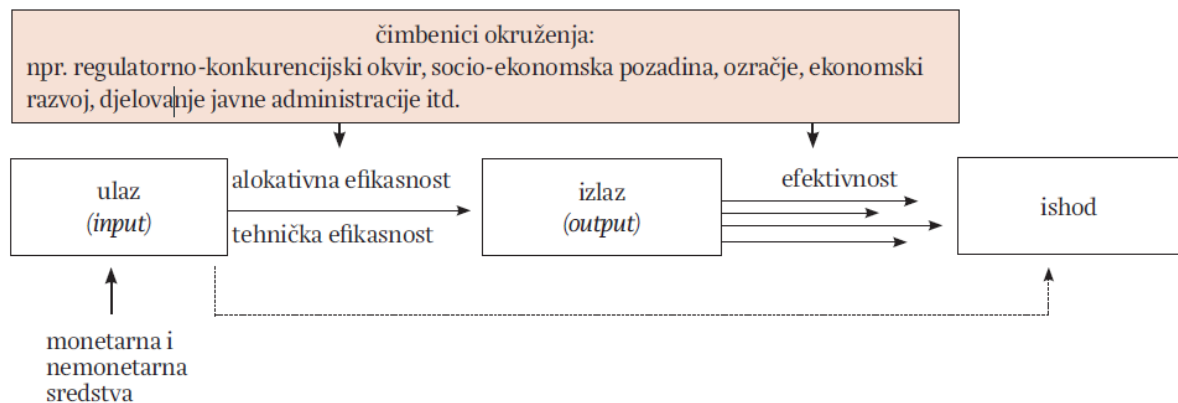


poduzeća koji pružaju usluge postavljanja solarnih panela, ali i onih koji crpe energiju iz vjetroelektrana. Nadalje, razne prijevoznike usluge su također privatizirane, kao što su gradske i međugradske autobusne linije.

S druge strane, Hrvatske željeznice i dalje su stopostotnom vlasništvu države. Naime, kvaliteta željezničkih usluga koje pruža država enormno se smanjila i veliki broj građana je nezadovoljan načinom na koji funkcionira. Stoga, kako bi došlo do modernizacije cjelokupne infrastrukture te kupnje novih vlakova i vagona, potrebno je privatizirati navedeno poduzeće, a svi pokušaji do sad bili su neuspješni. Isto tako, za opskrbu plinom i dalje je nadležna država. Zadnjih nekoliko godina cijene plina izuzetno su porasle baš iz razloga jer na hrvatskom tržištu ne postoji konkurencija te država ima monopol nad tim uslugama. Stoga bi korak prema naprijed bila privatizacija dijela usluga opskrbe plina kako bi se cijene smanjile i postale dostupnije građanima. Što se tiče hrvatskih voda, koje su također u stopostotnom vlasništvu hrvatske države, ne bi bilo dobro da ih se privatizira iz razloga što je voda neobnovljivi izvor energije kojim se Hrvatska ponosi te treba kontrolirati njeno korištenje i kvalitetu.

## 4. Učinkovitost javnih usluga u RH

U poglavlju koje slijedi, detaljno će biti opisana učinkovitost zdravstva i obrazovanja u Republici Hrvatskoj kao dva najbitnija aspekta svake države. Izdvojit će se i opisati ekonomski pogled na navedene javne usluge. Također slijedi usporedba hrvatskog zdravstva i obrazovanja s ostalim državama Europe. Na kraju će se analizirati ukupni javni rashodi Republike Hrvatske, gdje se osim izdataka za javno zdravstvo i obrazovanje promatraju još i rashodi za socijalnu zaštitu, ekonomske poslove, opću javnu uslugu te obranu.



Slika 1. Konceptualni okvir efektivnosti i efikasnosti (Sopek, 2011.)

Na slici 1. objašnjen je koncept efektivnosti i efikasnosti prema kojem će u nastavku biti objašnjen zdravstveni i obrazovni sustav. Efikasnost ili djelotvornost definirana je kao omjer korištenja ulaznih faktora ili inputa i proizvedenih izlaznih faktora ili outputa. Logično je da se neka aktivnost smatra efikasnijom ukoliko se za danu razinu inputa proizvede veći output ili ako je za danu razinu outputa korištena manja razina inputa. Efektivnost ili učinkovitost je pojam koji se odnosi na razinu inputa ili outputa radi ostvarenja konačnog cilja. Recimo, input čine monetarna i nemonetarna sredstva koja država i pravne osobe ulažu u navedene sustave dok se output sustava mjeri uspješnošću funkcioniranja zdravstvenog i obrazovnog sustava, a osim toga u svakoj državi postoje čimbenici koji u velikoj mjeri utječu na ishod cijele situacije.

### 4.1. Zdravstveni sustav

Prema Vehovec (2014.) Hrvatski zdravstveni sustav većinom samo najavljuje reforme i njihovo provođenje. U javnoj zdravstvenoj politici, politika bira, dok stanje javnih financija dozvoljava izbor modela javne zdravstvene zaštite, no prilagodba domaćeg zdravstvenog sustava stranoj praksi koja se pokazala uspješnom ne donosi jednaku uspješnost. Naime, gledajući same početke zdravstvenog sustava Republike Hrvatske, primarna zdravstvena

zaštita prvi je dio u kojem je provedena privatizacija. Do 1997.godine nositelji organizacije i provedbe primarne zdravstvene zaštite bili su domovi zdravlja te se do tada primjenjivao naslijeđen tzv. Štamparov model. Navedeni model se odnosi na to da je Hrvatska prva u svijetu 1952.godine zahvaljujući profesoru Andriji Štamparu osnovala dom zdravlja kao prvu institucionalnu formu primarne zdravstvene zaštite. Također, bitno je napomenuti da je 1961.također prva u svijetu uvela specijalizaciju iz obiteljske medicine. Procesom privatizacije primarne zaštite uloga doma zdravlja kao temeljnog nositelja primarne zdravstvene zaštite počela je osjetno slabiti. Odstupanje od koncepcije Štamparovog modela kao posljedicu je donijelo narušavanje dostupnosti zaštite, nedostatno prepoznavanje lokalnih potreba stanovništva te na koncu slabljenje pozicije primarne zdravstvene zaštite.

#### **4.1.1.Zdravstvena zaštita u RH**

Primarna zdravstvena zaštita vrlo je značajan dio cjelokupnog zdravstvenog sustava te ukoliko je njena provedba organizirana, koordinirana i učinkovita, pozitivno se odražava na funkcioniranje svih preostalih razina zdravstvenog sustava. Liječnici u primarnoj zdravstvenoj zaštiti čuvaju ulazak pacijenata u zdravstveni sustav upućujući ih na specijalističke preglede i bolničko liječenje te propisujući im lijekove što znatno utječe na troškove u zdravstvu. Na takav način se dobrom organizacijom i provedbom primarne zdravstvene zaštite, značajno mogu racionalizirati troškovi zdravstva. Naime, primarna zdravstvena zaštita trebala bi riješiti 80 posto zdravstvenih slučajeva pristiglih pacijenata te samo 20 posto njih slati na višu razinu sustava. U odnosu na ostale europske države, u Hrvatskoj navedeni sustav ne funkcionira toliko učinkovito. Tek 50 posto zdravstvenih problema pacijenata rješavaju subjekti iz primarne zdravstvene zaštite dok se u većini zemalja uspije riješiti 70 do 80 posto zdravstvenih problema.(Mihaljek, 2007.) Osim toga, statistički podaci pokazuju kako i dalje nedostaje liječnika primarne medicine te se nalazi ispod prosjeka EU po broju liječnika na 100 tisuća stanovnika. Naime, države EU u prosjeku imaju 87,4 liječnika na 100 tisuća stanovnika, dok u Hrvatskoj ta brojka iznosi 55 liječnika.(who.org) Što se tiče prosječnog godišnjeg broja kontakata pacijenata s liječnikom, na tom polju Hrvatska ne odstupa od prosjeka Europske unije. Prema međunarodnom pregledu ocjene primarne zdravstvene zaštite koji se tiče zdravstvenih usluga od strane korisnika, u pojedinim aspektima poput primarne zdravstvene zaštite u pogledu prava pacijenata, dostupnosti obiteljskog liječnika, uvida u vlastiti medicinski karton, e-recepata i slično ocijenjeni su vrlo visoko. Također, očekuje se još bolje funkcioniranje e-zdravstva što će povećati razinu zadovoljstva korisnika. (Vehovec, 2014.)

Sukladno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, zdravstvenu djelatnost na primarnoj razini mogu obavljati zdravstvene ustanove i privatni zdravstveni radnici. Zdravstvene ustanove na

primarnoj razini su domovi zdravlja, ustanove za zdravstvenu njegu, ustanove za zdravstvenu skrb te ustanove za palijativnu skrb. Četiri su temeljne djelatnosti primarne zdravstvene zaštite. To su opća odnosno obiteljska medicina, zdravstvena zaštita predškolske djece i dojenčadi, polivalentna stomatološka zdravstvena zaštita te zdravstvena zaštita žena. Navedene djelatnosti funkcioniraju na dva načina, javni model u domovima zdravlja i privatni koncesijski model. Prvi model klasičan je model te je nasljednik Štamparovog modela. Javno financiranje primarne zdravstvene zaštite fiskalno nije bilo održivo kao isključivi model primarne zdravstvene zaštite te je već u prvoj polovici devedesetih provedena privatizacija i odstupanje od Štamparovog modela kao što je već iznad navedeno. Drugi, privatni model funkcionira u dvije varijante, prva je privatni model pod koncesijom u javnom prostoru domova zdravlja i drugi, privatni model pod koncesijom u privatnim prostorima. Privatni zdravstveni radnici odnosno koncesionari rade na temelju koncesije sa županijom i ugovora s HZZO-om iz kojeg primaju mjesečne glavarine. Takav način financiranja uveden je u sklopu reforme provedene od 1993. do 2000. kada se prešlo s paušalnog sustava financiranja na sustav financiranja po osobi registriranoj na listi liječnika. Tako se glavarine u privatnom koncesijskom modelu isplaćuju prema broju pacijenata te njihovim demografskim obilježjima. Razlika između privatnih modela u domovima zdravlja i privatnim prostorima je ta što koncesionari u domovima zdravlja ne mogu slobodno upravljati troškovima što se od privatnika očekuje jer dio troškova zajedničkih prostora ovisi o stanju zgrade i ponašanju drugih unutar zgrade. Također, prvi model je unatoč privatizaciji prakse i dalje u državnoj službi jer ne radi po principu profita i ima jednostrano obvezujući ugovor s HZZO-om. Jedan i drugi privatni model nema mogućnost udruživanja pomoću kojeg bi se utjecalo na troškove kao ni mogućnost privatnog ulaganja i poduzetništva. Primarna zdravstvena zaštita funkcionira na konceptu izabranog doktora, što znači da svaki osiguranik ima pravo na slobodan odabir svog liječnika. Trenutno se većina primarne zdravstvene zaštite pruža putem privatne prakse, a financira se putem glavarine. S obzirom na način financiranja, u najnepovoljnijem položaju je djelatnost opće odnosno obiteljske medicine kod koje privatni izvori prihoda ovise o dodatnim uslugama koje se posebno naplaćuju i predstavljaju ograničen i povremen izvor primanja. Troškovi i pacijenti ih zapravo potiču da izdaju uputnice liječniku specijalisti kako bi se neka liječenja mogla izvesti u privatnoj praksi. Stomatolozi pak u tom segmentu imaju bolju organizaciju i preciznije definirane usluge koje se naplaćuju. Košarica minimalnih usluga osiguranika u općoj medicini nije definirana te ovisi o političkoj odluci o tome što se javnim financiranjem nužno pokriva u zdravstvenoj zaštiti. Tako liječnici privatnici koji su u zakupu svoju opremu prisiljeni su financirati iz glavarina te im rad izvan radnog vremena rezerviranog za osiguranike HZZO-a nije dozvoljen. (Vehovec, 2014.)

#### **4.1.2. Djelotvornost i dostupnost zdravstvenog sustava**

Prema podacima HZZO-a, u 2012. godini, ugovoreno je 2339 timova opće obiteljske medicine od čega je 73,5% timova koncesionara dok ostatak čine timovi zaposlenici domova zdravlja. Na listama liječnika opće medicine te godine bilo je registrirano oko 3.883.932 stanovnika što čini 90,5% ukupnog stanovništva RH. Standard broja pacijenata propisao je HZZO 1700 pacijenata po timu. (Narodne novine, br. 43/2010.) U Republici Hrvatskoj timovi koncesionari u prosjeku imaju oko 1780 pacijenata dok timovi doma zdravlja u prosjeku imaju oko 1340 pacijenata. S obzirom na propisan standard, koncesionari su prebukirani te toliko pacijenata po timu onemogućuje kvalitetan rad, dok su timovi doma zdravlja ispod prosjeka. Broj pacijenata izuzetno je visok u Slavonskom Brodu, čak njih 1927, a slijede Požega, Varaždin, Vinkovci i Koprivnica, svi sa iznad 1800 pacijenata po timu. Izrazito ispodprosječni broj pacijenata zabilježen je u Gospiću, tek 1366 osoba te u Dubrovniku 1436 osoba. Shodno navedenim podacima, potrebno je proučiti pokrivenost odnosno gustoću timova opće medicine po područnim uredima. Naime, na razini Hrvatske u prosjeku na deset tisuća stanovnika dolazi 5,5 liječnika opće prakse. Stoga s obzirom na iznad navedeni broj pacijenata ne čudi podatak da je u 10 područnih ureda ispodprosječna pokrivenost navedene usluge. Uspoređujući s prosjekom Europske unije gdje je prosjek zemalja 8,7 liječnika opće medicine zaduženo za deset tisuća pacijenata, Hrvatska ima izuzetno nezadovoljavajuću pokrivenost timovima opće odnosno obiteljske medicine. (HZZO)

Osim nezadovoljavajućih podataka o broju pacijenata, Hrvatska se u usporedbi s drugim zemljama Europske unije nalazi pri samom dnu po broju bolnica s tek 1,3 bolničke ustanove na 100.000 stanovnika. Za usporedbu, podaci govore kako je prosjek članica EU 3,0 bolnice na 100.000 stanovnika dok pojedine države poput Francuske imaju 5,1 bolnica na navedeni broj stanovnika. (WHO) Uz to Hrvatska se nalazi pri samom vrhu prosječnog trajanja dužine liječenja u danima te u prosjeku pacijenti borave 7,2 dana. Koliko je takav sustav neučinkovit govori i činjenica da duži boravak bilježi samo Njemačka 7,9 dana. Također, broj liječnika u bolnicama daleko je ispod prosjeka Europe, gdje na 100.000 stanovnika dolazi 186 liječnika dok u Hrvatskoj ta brojka iznosi 163. (WHO) Bez obzira na tako malen broj liječnika u bolnicama, vrlo zanimljiva je činjenica da se Hrvatska statistički s 2,3 medicinske sestre po jednom liječniku nalazi neznatno ispod prosjeka promatrane skupine zemalja po jednom liječniku gdje je prosjek 2,4 medicinske sestre po liječniku. (Eurostat, HZZO)

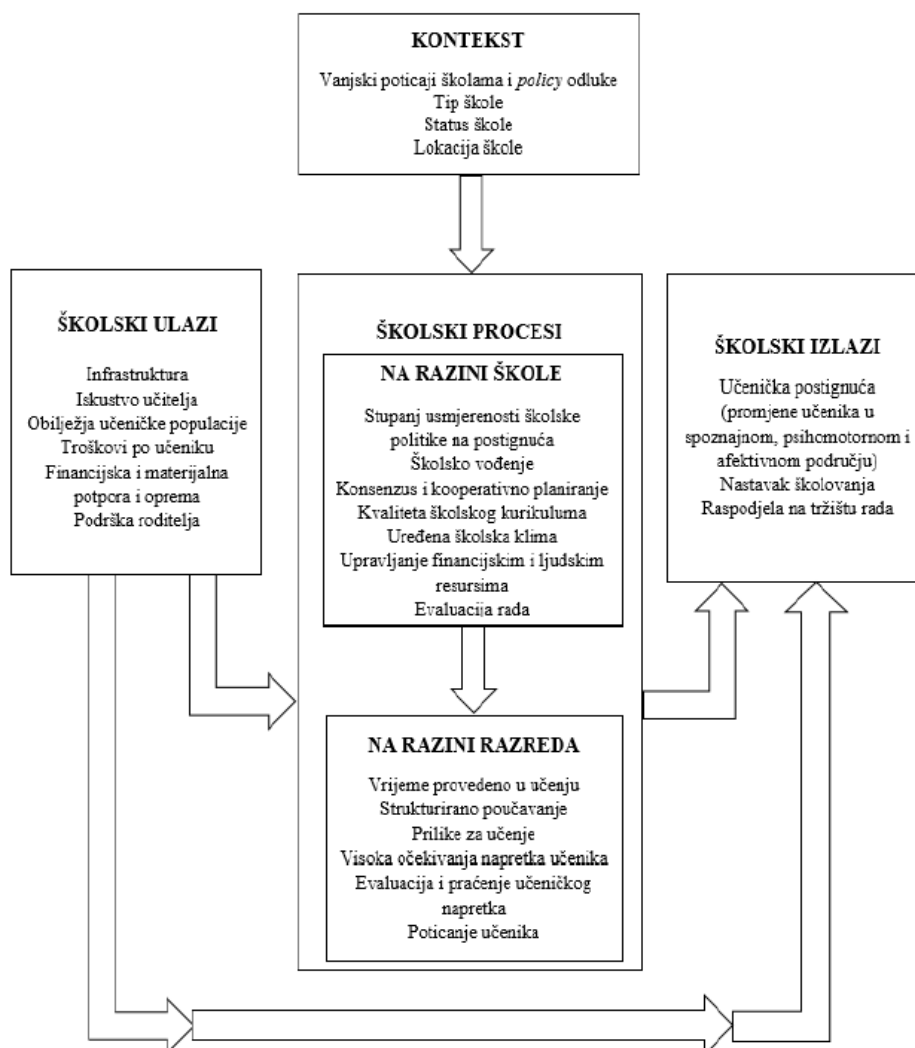
Što se tiče financijskog dijela i izdataka, gledajući 2010. godinu, izdaci za primarnu zdravstvenu zaštitu činili su 0,94% BDP-a Republike Hrvatske, od čega su 0,88% činili izdaci obaveznog zdravstvenog osiguranja a 0,06% izdaci dopunskog zdravstvenog osiguranja. Izdaci se u sljedeći godinama povećavaju pa je tako državnim proračunom za 2012.godinu

osigurano 2,9 milijardi sredstava za primarnu zdravstvenu zaštitu. Najveći dio navedenih sredstava, oko dvije trećine usmjereno je u opću/obiteljsku medicinu. Što se tiče prihoda zdravstvenih ustanova primarne zdravstvene zaštite, najveći dio čine sredstva prikupljena putem obaveznog zdravstvenog osiguranja, a slijede ih sredstva iz proračuna središnje države ili lokalnih proračuna. (Vehovec, 2014.)

Inpute u zdravstvenom sustavu čine sredstva koja ulažu država, razine lokalne i regionalne samouprave te pravne i fizičke osobe, dok output čini dostupnost i učinkovitost zdravstvenih usluga pa je tako ishod općenito zdravstveno stanje stanovništva. Međutim, osim učinkovitosti zdravstvene zaštite na zdravlje stanovništva utječu i pojedini vanjski čimbenici na koje zdravstveni sustav ne može utjecati (primjerice zagađenost zraka, vode, loš način života pojedinaca i slično). Moguće je zaključiti da je Hrvatski zdravstveni sustav u prilično lošem stanju u usporedbi sa drugim državama Europske unije. Osim nedostatka liječnika opće/obiteljske medicine velik je nedostatak liječnika u bolnicama. Također, nedostaje i bolničkog osoblja dok broj pacijenata premašuje kapacitete timova opće prakse. Liječenje u bolnicama također je neučinkovito i izuzetno dugo se čeka na određene usluge što ne čudi jer smo država sa najmanjim brojem bolnica po broju stanovnika u Europi. Nedostatak kapaciteta, osoblja i sveukupno loša zdravstvena usluga ne podudaraju se sa financijskim izdacima koji se s godinama povećavaju.

## 4.2. Obrazovni sustav

Gledajući na obrazovni sustav iz ekonomske perspektive, fokus je na varijablama koje se odnose na resurse ulaza tj. inputa u škole kako bi se objasnile varijacije u učinkovitosti škola, učitelja i slično. Nastoje se pronaći veze između inputa i obrazovnih ishoda uz kontrolu utjecaja različitih pozadinskih čimbenika. Postoje određeni modeli koji su proizašli iz ekonomskog pristupa, a to su „Modeli obrazovne funkcije“ („*Education production models*“) koji se temelje na pretpostavci da povećanje inputa vodi do povećanja outputa. Glavne značajke modela su odabir relevantnih resursa, mjerenje izravnih učinaka te korištenje podataka na razini pojedinca (učenika ili škole kao ustanove). Pojedina istraživanja bazirana na navedenim modelima pokazala su da je veza između inputa i outputa te krajnjih ishoda mnogo kompleksnija nego što se pretpostavljalo te da ukoliko se npr. poveća financijsko ulaganje, ono ne rezultira nužno većim postignućima učenika. Moguće je da se to događa iz razloga što se prilikom ulaganja zanemaruje činjenica da je ulaganje veće količine sredstava kontraproduktivno jer ne povećava nužno kvalitetu obrazovanja, nego kvalitetu same usluge u obrazovnim institucijama. (Kyriakides, 2012.)



Slika 2. Integrirani model učinkovitosti (Scheerens, 1990.)

Na slici 2. vidljiv je integrirani model učinkovitosti škola po kojem se prilikom procjenjivanja učinkovitosti škola u obzir uzimaju varijable konteksta, ulaza (inputa), procesa te izlaza (outputa). Učinkovitost se prema navedenom modelu definira kao odnos između ulaza i procesa s jedne strane te ulaza i izlaza s druge strane. Dakle, gledajući navedeni model, može se zaključiti da su u sam proces uključeni vanjski čimbenici poput tipa, statusa i lokacije škole, zatim inputi poput infrastrukture, iskustva učitelja, financijske te materijalne potpore i opreme, podrške roditelja i slično. Osim toga, navedeni proces može se promatrati i na razini razreda i na razini škole gdje postoje razlike na koje je teško utjecati jer svaki razred funkcionira na drugačiji način. Također, svaka škola u principu funkcionira drugačije te se načini poučavanja i praćenja učenika razlikuju. Na kraju se to sve zajedno očitava u outputima koji se odnose na sveukupna učenička postignuća, na moguć nastavak školovanja te na kraju na raspodjelu na tržištu rada. (Scheerens, 1990.)

### **4.2.1. Ulaganje u obrazovni sustav**

Financiranje obrazovanja jedna je od najvažnijih aktivnosti javnog sektora svake države u svijetu. Većina obrazovnih sustava pojedinih zemalja obaveznim smatra pohađanje škole za djecu do određenih godina. No, kao što je već navedeno u poglavlju o privatizaciji, pružanje obrazovanja nije isključivo javna usluga. Postoji velik broj privatnih škola što je posebice zastupljeno u sustavu visokog obrazovanja. Javni sektor uglavnom financira i upravlja hrvatskim obrazovnim sustavom što je praksa većine europskih i tranzicijskih zemalja. Javna potrošnja za obrazovne institucije pozitivno je korelirana sa standardom što znači da zemlje s većim BDP-om po stanovniku uobičajeno imaju višu potrošnju po učeniku odnosno studentu i obratno. Hrvatska relativno malo troši na javne obrazovne institucije, čak oko 40% manje od prosjeka država članica Europske unije. Općenito, sjeverne europske zemlje imale su najviši udio potrošnje za obrazovanje u BDP-u. Primjerice, Danska, čija je ukupna javna potrošnja za obrazovanje bila najviša od promatranih zemalja imala je gotovo dvostruko viši udio u BDP-u namijenjen obrazovanju od Hrvatske. No zanimljivo je i to da je potrošnja za predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje u Hrvatskoj iznosila 59% ukupne potrošnje za obrazovanje dok su sve ostale države za navedenu kategoriju izdvajale prosječno oko 37%. Bez obzira na situaciju, Hrvatska ima četvrti najveći udio učenika u javnim institucijama u odnosu na 36 europskih država te je taj udio oko 16% viši od prosjeka EU. (Eurostat) Takav podatak pokazuje nedovoljnu razvijenost osnovnog i srednjoškolskog privatnog obrazovanja te je činjenica da javni sektor mora izdvajati veća sredstva nego što bi to trebao u slučaju razvijenijeg privatnog sektora. Privatna potrošnja za obrazovanje u Hrvatskoj je dakle usmjerena na predškolsko i visokoškolsko obrazovanje što zapravo znači da bi razvijeniji privatni sektor osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja uz nepromijenjenu javnu potrošnju za obrazovanje mogao povećati kvalitetu obrazovanja odnosno proizvedeni output. (Sopek, 2011.)

### **4.2.2. Učinkovitost obrazovnog sustava**

Prema istraživanjima Programa za međunarodnu procjenu učenika, skraćeno PISA, može se analizirati proizvedeni output. Naime, svake tri godine provodi se testiranje petnaestogodišnjaka kako bi se dobio uvid u njihovo znanje, vještine i stavove. Rezultati navedenog testiranja mogu se shvatiti i kao direktan pokazatelj konkurentnosti radne snage otprilike desetak godina nakon provedenog istraživanja. Republika Hrvatska je s 2009. imala najviši prosječni rezultat u odnosu na jugoistočne europske zemlje no istovremeno najniži prosječni rezultat na srednje i europske zemlje. Najbolji rezultati hrvatskih učenika ostvareni su u znanosti, nakon čega slijede rezultati čitanja i matematike. Neke zemlje poput Slovačke, Lihtenštajna, Luksemburga i Japana koje su izdvojile manji dio javnih sredstava za obrazovanje od Hrvatske ostvarile su bolje rezultate na testovima što pokazuje da se Hrvatska



susrela s nedjelotvornošću javne potrošnje za obrazovanje. Općenito, to dokazuje da u Hrvatskoj potencijalno dolazi do nepotrebnog trošenja resursa odnosno do neefikasnosti javne potrošnje za obrazovanje. Postoji nekoliko mogućih razloga zbog čega je to tako. Naime, postoji povezanost neefikasnosti sa brojem nastavnog osoblja, nastavničkim plaćama, školskom infrastrukturom potporama i slično. Prosječan broj nastavnog osoblja na 100 učenika iznosi 9,2 što je više od prosjeka promatranih europskih država te SAD-a i Japana. U već navedenom PISA istraživanju 2009.godine, Hrvatska je u srednjoškolskom obrazovanju imala 4,1 nastavnika više od prosjeka, u visokoškolskom obrazovanju 2,1 od prosjeka dok je u predškolskom i osnovnoškolskom obrazovanju ispod prosjeka. U područjima osnovnoškolskog i predškolskog obrazovanja tada je nedostajalo 5442 učitelja da bi se postigla prosječna razina učitelja na 100 učenika. S druge strane, postoji višak od 10384 nastavnika u srednjoškolskom i visokoškolskom obrazovanju.(Eurostat) Sveukupno gledajući, u Hrvatskoj postoji mogući višak nastavnika u svim razinama obrazovanja. Što se tiče nastavničkih plaća, one su u RH jednoznačno određene za sve nastavnike bez ikakvog razmatranja ponude i potražnje u različitim regijama i/ili nastavnim predmetima. Osim toga, kvalificirani i motivirani mlađi nastavnici nisu adekvatno plaćeni s obzirom na svoj nastavnički doprinos zbog toga jer su povećanja plaća determinirana godinama radnog iskustva. Osim broja nastavnog osoblja i plaća, u Republici Hrvatskoj školska infrastruktura ima ulogu u nedjelotvornosti javne potrošnje obrazovanja. Naime, iako se ona relativno intenzivno iskorištava, postoje nejednakosti između regija pa čak i između različitih škola u većim gradovima. Ministarstvo znanosti je tako pokrenulo inicijativu prelaska u jedno smjensku nastavu ali do 2005.godine, 66% škola radilo je u dvije smijene dok je 4% škola radilo u 3 smjene što je brojka od 82,5% učenika osnovnih škola i 88% učenika srednjih škola u više smjenskoj nastavi. Škole jednostavno nisu imale dovoljno kapaciteta za velik broj učenika kako bi se svima osigurali jednaki uvjeti. Taj problem se djelomično riješio sam od sebe zbog dramatičnog smanjivanja broja učenika u školskoj dobi praćeno demografskim trendom smanjenja broja djece i starenjem stanovništva. Naime, projekcije pokazuju smanjenje od 34% upisane djece do 2050. godine ukoliko se stope upisa ne promjene te pad od 22% ukoliko stope upisa porastu. Uz najoptimističniji scenarij i u slučaju izuzetno visoke stope fertiliteta, broj učenika i studenata do 2050.godine smanjio bi se za 7%. Kako se broj učenika bude smanjivao, škole bi mogle razmotriti objedinjavanje sredstava dijeljenjem učenika i nastavnika. Daljnji pad omjera broja učenika i nastavnika doveo bi do znatne neefikasnosti i pogoršanja fiskalnog tereta. (Sopek, 2011.)

Inpute u obrazovnom sustavu čine monetarna i nemonetarna sredstva koja država i pravne osobe ulažu, output sustava obrazovanja mjeri se uspješnošću studenata ili učenika određene dobi, dok u svakoj državi postoje čimbenici koji u velikoj mjeri utječu na ishod cijele situacije. Ukupna kvaliteta obrazovanja učenika i studenata te kasnija konkurentnost pri zaposlenju

ishod je ulaganja u obrazovni sustav. Može se zaključiti da se Republika Hrvatska ne može pohvaliti visokom razinom efikasnosti i efektivnosti jer s obzirom na države koje ulažu manje u sektor obrazovanja ima lošije ishode i pruženu kvalitetu znanja i obrazovanja. Osim toga, nastavničko osoblje neravnomjerno je raspoređeno te u pojedinim područjima nedostaje stručnjaka dok nekih ima previše. Isto tako, iskustvo obaveznog obrazovanja nije jednako za svu djecu u državi što se ne bi smjelo dešavati.

### **4.3. Analiza javnih rashoda u Republici Hrvatskoj**

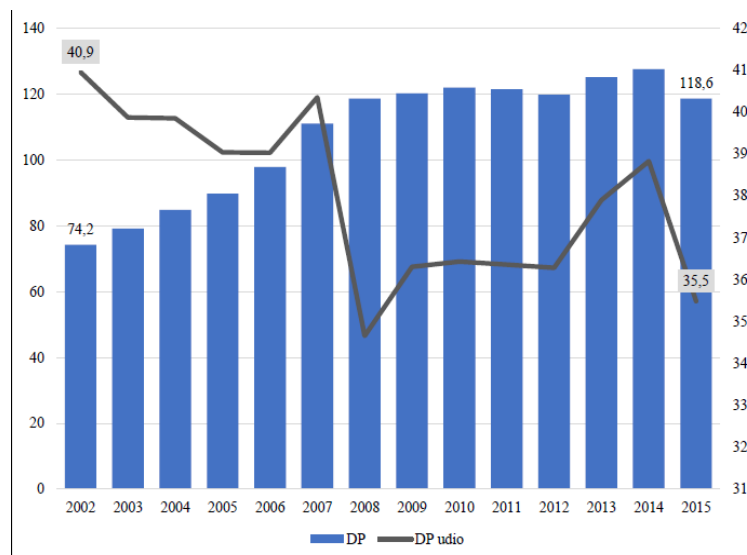
Prema Nikolić (1999.) javni rashodi su utjelovljenje javne potrebe, odnosno ponuda javnih potreba jer se javne potrebe zadovoljavaju izravno javnim rashodima a neizravno javnim prihodima. Dakle, to su svi izdaci koje državna tijela čine u interesu zadovoljenja javnih potreba. Javne rashode moguće je promatrati u širem i užem smislu. U širem smislu, javni rashodi odnose se na ukupnu javnu potrošnju dok u užem smislu predstavljaju potrošnju države radi obavljanja političko – administrativnih funkcija.

Što se tiče strukture javnih rashoda, u njih se ubrajaju vojni rashodi, rashodi obrazovanja, rashodi socijalnog osiguranja, rashodi posredne i izravne intervencije države u gospodarstvu, rashodi državne uprave i sudstva, rashodi namijenjeni zaštiti čovjekove okoline, rashodi za znanstveno – istraživački rad te ostali javni rashodi u što spadaju kultura, sport, izgradnja stanova, javni promet i slično. U većini zemalja vojni rashodi predstavljaju značajan dio ukupnih javnih rashoda te se smatra da oni imaju pozitivne učinke na gospodarski rast. No s druge strane porast vojnih izdataka znači povećanje poreza i/ili zaduženja te se smatra da visoki vojni izdaci narušavaju efikasnost alokacije resursa. Nadalje, rashodi za obrazovanje spadaju u rashode koji su vrlo značajni jer viša razina obrazovanja direktno utječe na ukupni ekonomski i socijalni razvoj. Rashodi socijalnog osiguranja direktno su usmjereni na smanjivanje siromaštva za vrijeme bolesti ili starosti, zakonsku i institucionalnu zaštitu slabijih i nemoćnih te na preraspodjelu dohotka. U suvremenim državama rashodi socijalnog osiguranja jako su značajni jer su najizravnije povezani s kvalitetom života to jest životnim standardom. U njih spadaju rashodi za mirovinsko i zdravstveno, pomoć za nezaposlene, dječji doplatak, rashode porodijskog dopusta i slične. Rashodi posredne i izravne intervencije države u gospodarstvu povezani su s povećanom ulogom države u gospodarstvu te se njima jamči sigurnost funkcioniranja gospodarstva. Rashodima državne uprave i sudstva podmiruju se troškovi plaća državnih djelatnika, troškovi izgradnje i održavanja prostora u kojima državni djelatnici rade, osigurava se odgovarajuća oprema koja omogućuje da se povjereni poslovi obave na vrijeme

te se tim rashodima pokrivaju i drugi rashodi neophodni za uspješnu organizaciju i djelovanje državne uprave i sudstva. Što se tiče rashoda namijenjenima zaštiti čovjekove okoline, to su najmlađi javni rashodi ali imaju izrazitu dinamiku rasta. Tim rashodima nastoji se osigurati dovoljna količina pitke vode te hrane za prehranu ljudi i životinja, spriječiti narušavanje prirodne ravnoteže te zaštititi ugrožene biljke i životinje. Rashodi za znanstveno istraživački imaju za cilj razviti nove tehnike, tehnologije i znanstvena dostignuća koja direktno utječu na ekonomski i socijalni rast. Na kraju ostali javni rashodi imaju mali obujam u ukupnim rashodima ali svejedno direktno utječu na ekonomski i socijalni rast. (Jurasović, 2018.)

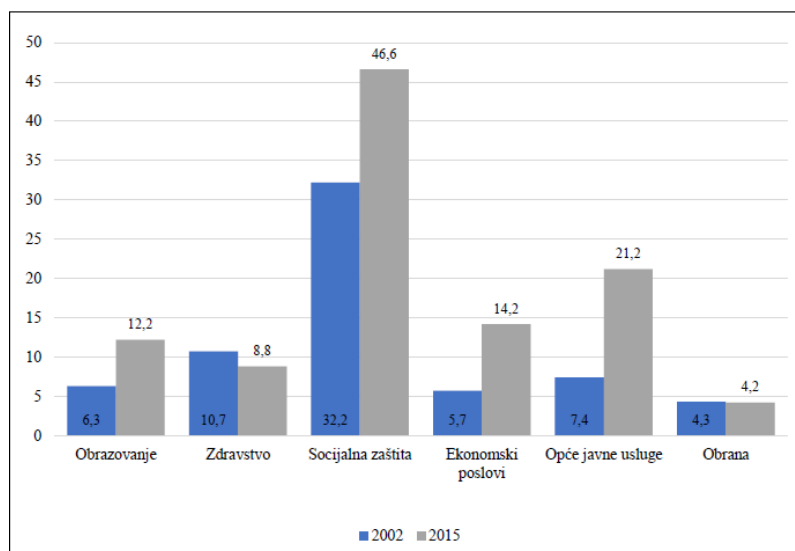
Javni rashodi financiraju se iz proračuna, javnih zajmova te javnog duga. Oporezivanje je za sada najvažniji i najpraktičniji način ubiranja sredstava za financiranje javnih rashoda za dobra i usluge kojima se društvo koristi. Naime, postoje samo dva načina da se porezom smanji privatna potrošnja građana i da se stvore sredstva za financiranje javnih dobara. Prvi način jest da se oporezuju dohoci građana, a drugi da se smanjenje kupovne moći privatnih osoba ostvaruje putem poreza na dobra. Javna uprava preuzima financiranje javnih dobara budući da prema teoriji javnih dobara financiranje nije u interesu privatnog poduzetništva. Privatni sektor u pravilu bi mogao financirati određena javna dobra kao što su zdravstvo, školstvo i stanovi za siromašne no država preuzima ulogu financijera budući da bi u protivnom ponuda javnih dobara od strane privatnika rezultirala smanjenom kvalitetom dobara i nedovoljnom količinom istih. (Udovičić, Mečev, 2011.)

Javnu potrošnju u Republici Hrvatskoj karakterizira trend dugoročnog rasta što je moguće vidjeti na sljedećem grafu koji prati ukupne javne rashode od 2002. do 2015. godine. Prema podacima Ministarstva financija Republike Hrvatske, ukupni javni rashodi 2002. iznosili su 74 milijarde kuna, dok su u 2015. godini oni bili 118,6 milijardi, što čini povećanje od 59,8%. Udio javne potrošnje u BDP-u pao je u promatranom razdoblju.



Grafikon 3. Rashodi državnog proračuna HR u mlrd.kn (Jurasović, 2018.)

Javna potrošnja pokazuje rast troškova, no bitan je fokus fiskalne politike i kretanje javnih rashoda po pojedinim vrstama rashoda. Tako sljedeći graf pokazuje pojedine vrste rashoda u Republici Hrvatskoj prema funkcijskoj klasifikaciji. Jasno je vidljivo da su u obje promatrane godine najviši rashodi za socijalnu zaštitu te da su se značajno povećali u 2015. godini u odnosu na 2002. i to za čak 14,4 milijarde kuna. Osim rashoda za socijalnu zaštitu u promatranom razdoblju povećali su se i rashodi za obrazovanje sa 6,3 milijarde na 12,2 milijarde, rashodi za ekonomske poslove sa 5,7 milijardi na 14,2 milijarde te rashodi za opće javne usluge sa 7,4 milijarde na 21,2 milijarde kuna. S druge strane, u promatranom periodu smanjili su se javni rashodi za zdravstvo za 1,9 milijardu dok se rashodi za javnu obranu smanjili za 0,1 milijardu odnosno milijun kuna. (Jurasović, 2018.)



Grafikon 4. Rashodi državnog proračuna RH u mlrd.kn (Jurasović, 2018.)

Povećanje rashoda za socijalnu zaštitu prikazano na grafikonu 4. posljedica je sve manjeg nataliteta u Republici Hrvatskoj pa tako država ima sve više izdataka za socijalnu zaštitu umirovljenika. Naime, broj umirovljenika raste dok se broj zaposlenih smanjuje, što rezultira većim proračunskim rashodima za socijalnu zaštitu. Osim navedenih troškova, troškovi za socijalnu zaštitu uključuju troškove povezane sa bolešću i invaliditetom te troškove za obitelji i djecu (socijalna pomoć). Sve je veći broj djece rođene sa invaliditetom, a povezano s time raste broj roditelja njegovatelja koji također primaju pomoć iz navedene grupe troškova. Sljedeća grupa rashoda po udjelu u ukupnim rashodima jesu opće javne usluge koja se odnosi na troškove izvršnih i zakonodavnih tijela, financijskih i fiskalnih poslova te vanjskih poslova te na troškove transakcija povezanih javnim dugom. Poznato je da u Republici Hrvatskoj javni dug u konstantnom rastu tako da porast navedenih troškova nije iznenađujući. Što se tiče rashoda za obrazovanje, kao što je već spomenuto, Republika Hrvatska troši u prosjeku manje od ostalih zemalja Europske unije. Bez obzira na to, troškovi obrazovanja rastu te se najviše financira predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje. Osim toga, Hrvatska ulaže i u visoku naobrazbu no dosta loše stoji s financiranjem srednjoškolskog i višeg obrazovanja gdje je s obzirom na prosjek najlošija u Europskoj uniji. Tako je moguće zaključiti da je struktura rashoda prema funkcijama države poprilično neravnomjerno raspoređena. Riječ je ponajprije o visokom udjelu rashoda koji se vežu uz opće javne usluge a odnose se na posljedicu prevelike i nedovoljno efikasne državne administracije te na rezultat troškova povezanih s visokim javnim dugom. Osim toga, sve je veći porast troškova u skoro svim granama dok broj stanovnika stagnira te je potrebno strukturu potrošnje prilagoditi novim okolnostima vezanim uz starenje stanovništva i lošu demografsku sliku što do sad nije realizirano. (hgk.hr)

## 5. Zaključak

Javno dobro ono je dobro ili usluga koje pripada svim osobama te nije moguće spriječiti konzumaciju istog odnosno teško je naplatiti njegovo korištenje. U praksi je zapravo vrlo malo čistih javnih dobara, već je najviše mješovitih dobara. Dobra se razvrstavaju na privatna dobra, čista javna dobra, nesavršena javna dobra, mješovita dobra te meritorna dobra. Mješovita dobra su dobra koja u principu jesu stavljena na raspolaganje svima no nastaje problem prenatrpanosti, popunjenosti kapaciteta ili smanjenje zadovoljstva korisnika.

Kako bi korisnici nesmetano mogli koristiti navedena javna dobra treba postojati netko tko će ih osigurati. To je zadaća javnog sektora svake države. Javni sektor sastoji se od opće države, nefinancijskih javnih poduzeća te javnih financijskih institucija. Njegov zadatak je dakle brinuti o tome što sustav proizvodi, kako stvara učinak i zašto stvara određeni učinak. Kako je vrlo teško osigurati savršeno funkcioniranje javnog sustava, dolazi do suradnje privatnih poduzeća i javnih poduzeća što se naziva javno privatnim partnerstvom. Osim javno privatnih partnerstava u Republici Hrvatskoj, za uspješno funkcioniranje države velik broj poduzeća i javnih usluga je privatiziran. Javne usluge utječu na dobrobit cjelokupnog društva no ne mora nužno značiti da te usluge mora pružiti država. Zbog velike potražnje za pojedinim uslugama kao što su školstvo i zdravstvo, otvorile su se privatne škole, fakulteti, vrtići te privatne ordinacije. Nažalost ni zdravstveni ni obrazovni sustav ne funkcioniraju na učinkovit način. Zdravstvene usluge teško su dostupne zbog smanjenog broja liječnika i niskog kapaciteta bolničkih ustanova. Što se tiče obrazovanja, visoka ulaganja ne rezultiraju boljim obrazovanjem što dokazuje da se neučinkovito upravlja sredstvima. Problem je i u velikom broju nastavničkog osoblja koje je iznimno loše raspoređeno što također ne pridonosi jačanju sustava obrazovanja.

U Republici Hrvatskoj najpraktičniji način financiranja javnih rashoda jest oporezivanje. Ono je potrebno kako bi se mogao pokriti rastući trend javne potrošnje koji je u razdoblju koje je promatrano u ovom radu pokazalo povećanje od 59,8%. Najviši troškovi su u području socijalne zaštite te su oni 2015.godine iznosili visokih 46,6 milijardi kuna.

## 6. Literatura

1. Bajo, A., Zuber, L., Primorac, M. (2017.) „*Uspješnost financijskog poslovanja poduzeća (trgovačkih društava) u vlasništvu države*”, Fiscus, Institut za javne financije, Zagreb
2. Bakotić, D. i Bušić, J. (2014.) *Organizacijska predanost zaposlenika u Hrvatskim poduzećima: Privatni sektor vs. javni sektor*, Ekonomski pregled, Zagreb
3. Barić, V., Bogunović A., Crkvenac M., Čavrak V., Družić I., (1998.) *Hrvatsko gospodarstvo*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Politička kultura, Zagreb
4. Barković, I. i Širić, M. (2010). Uloga i značaj javno - privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: izabrani primjeri. *Ekonomski vjesnik*, Zagreb
5. Desai Meghnad (2003.) *Public Goods: A Historical Perspective*, Oxford Scholarship, Oxford
6. Eurostat baza podataka, bez dat. *Eurostat* pristupano 10.09.2021. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)
7. Eurofound, 19.05.2021. *Javne usluge*, pristupano 31.08.2021. na <https://www.eurofound.europa.eu/hr/topic/public-services>
8. Foldvary, F. (1994.) *Public Goods and Private Communities: The Market provision of Social Services*, Aldershot: Edward Elgar Publishing, Aldershot
9. Gregurek, M. (2001). *Stupanj i učinci privatizacije u Hrvatskoj*, *Ekonomski pregled*, Zagreb
10. Hegedüs J. (2003.): *Financing Public Services on Local Level: Charging Development Cost, User Charges, Supporting Low Income Groups; Reforms of Public Services Friedrich Ebert Stiftung*, Zagreb dostupno 31.08.2021. na <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/50251/04.pdf>
11. Hrvatska gospodarska komora, rujan 2019., *Komparativna analiza strukture proračunskih rashoda po funkcijskoj klasifikaciji*, pristupano 10.09.2021.

<https://www.hgk.hr/komparativna-analiza-proracunskih-rashoda-po-funkcijskoj-klasifikaciji>

12. Institut za javne financije, bez dat., *Pojmovnik javnih financija*, pristupano 02.08.2021. <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/javni-sektor/316/drzavni-sektor/317/>
13. Investopedia, 25.12.2020., *Private Sector*, pristupano 02.08.2021. <https://www.investopedia.com/terms/p/private-sector.asp>
14. Jelčić, B. (1997.) *Javne financije*, Informator, Zagreb
15. Jelčić, B., Lončarić – Horvat, O., Šimović J., Arbutina H., Mijatović N., (2008.) *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne Novine d.d., Zagreb
16. Jurasović, A. M. (2018). *Utjecaj javnih rashoda na ekonomski rast primjer Hrvatske* (Diplomski rad), Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, Split
17. Kuharić, I. (2016). *Eksternalije i politike za njihovo ispravljanje* (Diplomski rad), Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Zagreb
18. Kyriakides, L. (2012). *Advances in school effectiveness theory*, Routledge, London
19. Mihaljek D. (2007.) *Zdravstvena politika i reforma u Hrvatskoj: kako vidjeti šumu od drveća?*, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb
20. Miljenović, D., Kutnjak G., Jakovac (2020.) *Determiniranje obilježja djelotvornosti javnog sektora i javnog menadžmenta*, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka
21. Musgrave, R. i P.(1993.) *Javne financije u teoriji i praksi*, Institut za javne financije, Zagreb
22. Njavro, Đ. (1993). *Privatizacija*, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb



23. Petak, Z. (2001.) *Javna dobra i političko odlučivanje*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
24. Pusić, E. (1995.) *Upravna znanost*, Zagreb: Naprijed, Zagreb
25. Pyndick, R., & Rubinfeld, D. (2005.) *Mikroekonomija* (5. izdanje ) Mate d.o.o., Zagreb
26. Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2005.). *Ekonomija* (18. izdanje). Mate d.o.o., Zagreb
27. Scheerens, J.(1990.) *School effectiveness research and the development of process indicators of school functioning*, Faculty of Behavioural, Management and Social Sciences, Twente
28. Sopek, P. (2011.) *Efficiency of public expenditure on education in Croatia*. Institute of Public Finance, Zagreb
29. Šimović, J., Rogić-Lugarić, T., Šimović, H. i Vuletić-Antić, B. (2007). *Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa*, Hrvatska javna uprava, Zagreb
30. Vlada Republike Hrvatske, bez.dat., *E-građani - Pružanje javnih usluga*, pristupano 31.08.2021. na <https://gov.hr/hr/pruzanje-javnih-usluga/532>
31. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Jug, J. (2004.) *Pravni status općih dobara*, pristupano 10.08.2021. [http://www.vsrh.hr/custompages/static/hrv/files/jugi\\_pravni-status-opcih-dobara\\_2004-12.pdf](http://www.vsrh.hr/custompages/static/hrv/files/jugi_pravni-status-opcih-dobara_2004-12.pdf)
32. Weblogographic, 2019., *Razlika između javnog i privatnog sektora 2019.*, pristupano 10.08.2021. <https://hr.weblogographic.com/difference-between-public-sector>
33. WHO (World Health Organization) 2013. *World Health Statistics 2013*; Ženeva: Who, pristupano 10.09.2021. [www.who.org](http://www.who.org)
34. Zakon o izmjenama Zakona o predmetima opće uprave NN 43/2010 (1083). Preuzeto 10.09.2021. s [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_04\\_43\\_1083.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_04_43_1083.html)

## **Popis grafikona**

Grafikon 1. Potražnja za čistim zrakom (Pindyck & Rubinfeld, 2005.) .....	6
Grafikon 2. Udio države u djelatnostima (po sektorima) u 2016.godini (Bajo, Zuber i Primorac, 2017.) .....	13
Grafikon 3. Rashodi državnog proračuna HR u mlrd.kn (Jurasović, 2018.) .....	30
Grafikon 4. Rashodi državnog proračuna RH u mlrd.kn (Jurasović, 2018.) .....	30

## **Popis tablica**

Tablica 1. Opća klasifikacija dobara (Petak, 2001.) .....	10
Tablica 2. Usporedba javnog i privatnog sektora (weblogographic.com) .....	15

## **Popis slika**

Slika 1. Konceptualni okvir efektivnosti i efikasnosti (Sopek, 2011.) .....	20
Slika 2. Integrirani model učinkovitosti (Scheerens, 1990.) .....	25