

Javni sektor u Hrvatskoj - stanje i perspektive

Repić, Ana

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:388550>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-02**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet u Zagrebu
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Katedra za ekonomiju javnog sektora

Ana Repić

JAVNI SEKTOR U REPUBLICI HRVATSKOJ – STANJE I PERSPEKTIVA

Završni rad

Voditeljica završnog rada dr. sc. Sanja Tišma

Zagreb, 15. rujna 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Ana Repić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ana Repić

SADRŽAJ:

| | |
|---|----|
| 1. UVOD | 4 |
| 2. EKONOMIJA JAVNOG SEKTORA | 5 |
| 2.1. AKTIVNOSTI DRŽAVE | 7 |
| 2.2. FUNKCIJE DRŽAVE | 8 |
| 3. JAVNI SEKTOR U REPUBLICI HRVATSKOJ | 10 |
| 3.1. VELIČINA JAVNOG SEKTORA | 12 |
| 3.2. BROJ ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU | 15 |
| 3.3. JAVNE INSTITUCIJE I PODUZEĆA | 16 |
| 4. DRŽAVNI PRORAČUN | 17 |
| 4.1. KORISNICI DRŽAVNOG PRORAČUNA | 18 |
| 4.2. IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI | 19 |
| 4.3. PRORAČUNI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE | 21 |
| 4.4. PRIHODI PRORAČUNA | 21 |
| 4.5. RASHODI PRORAČUNA | 26 |
| 4.5.1. OBRAZOVANJE | 29 |
| 4.5.2. ZDRAVSTVO | 32 |
| 4.5.3. SOCIJALNA ZAŠTITA | 34 |
| 5. ZAKLJUČAK | 39 |
| 6. LITERATURA: | 41 |
| POPIS SLIKA: | 44 |
| POPIS TABLICA: | 45 |

1. UVOD

Ekonomijom javnog sektora analiziraju se javni prihodi i javni rashodi te njihov utjecaj na razinu i alokaciju raspoloživih resursa, gospodarski rast te (pre)raspodjelu dohotka i bogatstva. Temeljna su ekonomska pitanja kojima se bavi ekonomija javnog sektora što, kako i za koga će se proizvoditi te kako se te odluke donose.

Javni sektor je jedno golemo područje koje obuhvaća mnoge aspekte neizbježne u svakoj državi i društvu.

U ovom se radu javni sektor raščlanjuje na njegove sastavne dijelove, daje se uvid u stanje i perspektivu sektora, s naglaskom na onaj Republike Hrvatske.

Cilj je ovog rada definirati pojam javnog sektora, prikazati stanje hrvatskog javnog sektora i njegovu strukturu. Metode rada korištene pri pisanju su istraživanje i povezivanje stručne literature, zakona, pravnih akata te članaka s interneta kako bi se prikazalo stanje javnog sektora u Republici Hrvatskoj.

Rad je podijeljen po poglavljima.

U uvodu je prikazan cilj, svrha i metodologija rada. U drugom se dijelu objašnjavaju ključni pojmovi ekonomije javnog sektora, njezin povijesni pregled, s posebnim osvrtom na državu i njezine funkcije te aktivnosti. Treći dio posvećen je javnom sektoru u Hrvatskoj te su grafički i tablično prikazani veličina i suodnosi različitih segmenata hrvatskog javnog sektora. Posebno poglavlje čini proračun, prihodi i rashodi, ponovno s posebnim osvrtom na stanje u Republici Hrvatskoj. Obuhvaćene su četiri zadnje godine kako bi se dao što objektivniji pregled stanja. Kao posebni dijelovi strukture rashoda proračuna detaljno su prikazani obrazovanje, zdravstvo i socijalna zaštita.

Posljednje je poglavlje zaključak u kojem su izneseni temeljni zaključci rada.

Na kraju rada napisani su izvori i korištena literatura.

2. EKONOMIJA JAVNOG SEKTORA

Ekonomija javnog sektora kao znanstvena disciplina bavi se istraživanjem posljedica aktivnosti države i njezinih institucija na učinkovitost provođenja ekonomskih, socijalnih i drugih funkcija i mogućnosti njihova savladavanja.

Predmet ekonomije javnog sektora raznovrstan je: od kraha tržišta, eksternalija do stvaranja i implementacije državnih politika. Ekonomija javnog sektora temelji se na teoriji ekonomije blagostanja i koristi se za poboljšanje života građana. U najširem smislu, ekonomija javnog sektora znanost je o ekonomskim politikama s naglaskom na oporezivanje. Tako sveobuhvatni predmet ekonomije javnog sektora, od odgovora na krahove tržišta zbog postojanja eksternalija pa sve do određivanja optimalne socijalne skrbi za građane, prikazuje kako se predmet širio od prvotnog naglaska na oporezivanje i dijeljenje državnih prihoda do današnjih proučavanja svih aspekata državne ekonomske intervencije. Ekonomija javnog sektora znanstvena je disciplina koja se već dugo proučava i brojni su se ekonomisti bavili njome. Primjerice, David Ricardo (1817.) raspravljao je o efektima javnog duga, Antoine Augustin Cournot (1838.) analizirao je pojavu poreza u nesavršeno kompetitivnim tržištima, Francis Ysidro Edgeworth (1925.) analizirao je efekte oporezivanja poduzeća koja proizvode nekoliko proizvoda dok je Vilfred Pareto (1909.) postavio temelje za donošenje socijalnih odluka. Najznačajniji suvremeni ekonomist koji se bavi pitanjima ekonomije javnog sektora je Joseph E. Stiglitz.

Ekonomija javnog sektora objašnjava kako na „nevidljivu ruku“ tržišta utječe „vidljiva ruka“ države u mješovitoj ekonomiji privatnog i javnog sektora koja postoji u velikoj većini država. Sama priroda javnog sektora promijenila se u zadnje vrijeme. Mora se uzeti u obzir i politička ekonomija i kako se alternativne ekonomske teorije koriste u svrhu opravdanja ideoloških, moralnih i etičnih uvjerenja. To se najbolje očituje u slabljenju utjecaja države kroz privatizaciju, korištenju privatnog sektora za osiguravanje javnih službi, korištenje privatnih izvora financiranja, javnog privatnog partnerstva za izgradnju škola, bolnica i ostalih javnih službi te reforme socijalne skrbi. Najznačajnije za ekonomiju javnog sektora je da politike donesene u okviru javnog sektora utječu na sve građane jedne zemlje.¹

Prema autorima Milanu Deskar-Škrbiću i Hrvoju Šimoviću ekonomija javnog sektora izučava ekonomske funkcije države, odnosno ulogu države u (tržišnom) gospodarstvu. Ekonomijom javnog sektora analiziraju se javni prihodi i javni rashodi te njihov utjecaj na razinu i alokaciju raspoloživih resursa, gospodarski rast te (pre)raspodjelu dohotka i bogatstva. Javni prihodi i javni rashodi, kao i njihov saldo (deficit/suficit) glavni su instrumenti koji se promatraju u sklopu ekonomije javnog sektora. Također, država svoje funkcije obavlja i primjenom drugih instrumenata, a to su nadzor, regulacija, monetarna politika itd.²

Ekonomija javnog sektora stavlja jači naglasak na mikroekonomske učinke državnih intervencija koje utječu na ponašanje sudionika na tržištu te na raspodjelu resursa i dohotka.³

¹ Radna skripta iz predmeta Ekonomija javnog sektora, str. 1.,2.

² Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020. str 16.

³ Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020. str 16.

Temeljna su ekonomska pitanja kojima se bavi ekonomija javnog sektora:

- Što će se proizvoditi?

Bavi se time koliki dio resursa treba namijeniti proizvodnji javnih dobara, kao što su ceste, željeznice i sl., a koliko za proizvodnju privatnih dobara, kao što je hrana, automobili i sl. Potrošnju resursa u tom pogledu trebalo bi uravnotežiti, ne bi se smjelo dogoditi da se oni troše samo na javna ili samo na privatna dobra.

- Kako će se proizvoditi?

Ovo pitanje podrazumijeva odluke o tome hoće li se proizvodnja obavljati u privatnom ili javnom sektoru, hoće li se koristiti više kapitala ili više radne snage i sl. Što se tiče pitanja treba li proizvoditi u privatnom ili javnom sektoru, gdje je to prikladno čini se boljim proizvodnja u privatnom sektoru. Proizvodnja u privatnom sektoru bi, prije svega, smanjila troškove koji bi, u suprotnom, padali na državu. Također, u privatnom sektoru povećana je konkurencija što dovodi do potrebe za što kvalitetnijim dobrima i uslugama.

- Za koga će se proizvoditi?

To podrazumijeva poznavanje potreba tržišta i ljudi. Potrebno je odlučiti kakve će programe država provoditi i koje će skupine država njima podupirati (npr. programi socijalne pomoći).

- Kako se te odluke donose?

U javnom se sektoru odluke donose kolektivno. Jedan je od ciljeva ekonomije javnog sektora proučavanje načina na koji se u demokratskim društvima donose kolektivne odluke.⁴ Demokratska društva zasnivaju se na individualnim vrijednostima te je od iznimne važnosti kako će se te individualne vrijednosti pretočiti u javnu odluku. Jednom kad se donese ta odluka, ona je obvezujuća za sve građane, primjerice izglasavanje odluke o zabrani pušenja na javnom mjestu. Primjer izravnog odlučivanja o pojedinim pitanjima je referendum.⁵

Po definiciji država je organizirana društvena zajednica ujedinjena pod zajedničkim političkim sustavom.⁶

Država je polivalentna pojava sastavljena od više elemenata: vlast, teritorij, stanovništvo, pravo (pravni sustav i pravni poredak).⁷

Država svojim aktivnostima na puno načina utječe na živote građana, primjerice rađaju se u bolnicama, te se njihovo rođenje registrira u matičnim knjigama rođenih. Većina građana pohađa državne škole. Država daje novac kroz programe kao što su studentski krediti, naknade za nezaposlenost ili invalidnost te socijalno osiguranje. Građani imaju obavezu plaćati poreze, veliki dio njih radi u državnim službama te država ima značajan utjecaj na uvjete zapošljavanja. Putuje se državnim cestama i željezničkim prugama. Komunalne usluge obavlja javna služba.

⁴ Radna skripta iz predmeta Ekonomija javnog sektora, str. 3. i 4.

⁵ Šimović, Deskar-Škrbić; Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, str. 61.

⁶ <https://hr.wikipedia.org/wiki/Dr%C5%BEava>

⁷ Doc. dr. sc. Barbara Preložnjak: https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Elementi_drzave.pdf

Država regulira pravni sustav i sudove. Kad ne bi bilo ekoloških propisa, ne bi bilo ni adekvatnog zbrinjavanja otpada. Država regulira i promet donoseći prometne propise.⁸ Za razliku od privatnih institucija, država ima pravo primorati građane da plate porez i da može, ukoliko to ne učine, zaplijeniti im imovinu i/ili ih poslati u zatvor. Ima pravo i, ako je to u javnom interesu, oduzeti im imovinu.

2.1. AKTIVNOSTI DRŽAVE

Prema autoru Joseph E. Stiglitzu, koji konkretno opisuje sustav Sjedinjenih Američkih Država, aktivnosti države mogu se razvrstati u četiri kategorije:

a) proizvodnja dobara i usluga;

Vlada se neposredno angažira u proizvodnji nekih dobara, kao što slične aktivnosti obavljaju i privatne tvrtke, primjerice, i privatna i državna poduzeća proizvode i prodaju električnu energiju. Vlada također u skladu s Ustavom, upravlja poštanskom službom i tiska novac. Najveći broj učenika ide u državne osnovne i srednje škole. Bankarski sustav u većini zemalja barem djelomično posjeduje i vodi država.

b) regulacija i subvencioniranje privatne proizvodnje;

Država može imati dominantan utjecaj na odluke privatnih proizvođača čak i u privrednim granama u kojima se ne pojavljuje ni kao proizvođač ni kao potrošač. Taj utjecaj konkretno vidimo u subvencijama, porezima, kao i propisima. Brojni su razlozi za ovakav utjecaj države kao što su nezadovoljstvo nekim postupcima od strane privatnih tvrtki, zagađenje životne sredine ili zabrinutost zbog monopolističke snage pojedinih tvrtki. Posebne interesne skupine mogu uvjeriti vlast da zaslužuju posebnu pomoć, a privatna tržišta mogu ne osigurati određena dobra i usluge za koje se smatra da su važni.

Država subvencionira privatnu proizvodnju na tri načina: kroz direktna plaćanja proizvođačima, indirektna plaćanja preko poreznog sustava, kao i kroz druge skrivene rashode. Posebnu vrstu državnih subvencija predstavlja odobravanje kredita uz kamatne stope niže od tržišnih, u obliku zajmova s niskom kamatom i kreditnih jamstava. Državne subvencije teže da potaknu širenje subvencionirane privredne grane time što smanjuju njene troškove poslovanja. Država regulira privredne aktivnosti zato da bi zaštitila zaposlene, potrošače i životnu sredinu, te da bi spriječila antikonkurentsko i diskriminatorno ponašanje.

c) nabavke dobara i usluga;

Država svake godine kupuje dobra i usluge u vrijednosti više milijardi nacionalne valute. To čini za potrebe nacionalne obrane, za održavanje putne mreže, za obrazovanje, za policijske i vatrogasne službe, kao i za parkove. To su iznosi koji se troše na dobra i usluge koji se građanima stavljaju na raspolaganje, kao što su nacionalna obrana, državne škole i ceste.

d) preraspodjela nacionalnog dohotka, tj. davanja (npr. naknada za vrijeme nezaposlenosti);⁹

Država igra aktivnu ulogu u preraspodjeli nacionalnog dohotka. Postoje dvije glavne kategorije programa preraspodjele: programi državne pomoći koji osiguravaju beneficije onima dovoljno

⁸ Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, str. 3.

⁹ Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, str. 26.

siromašnima da se za njih kvalificiraju; i socijalno osiguranje koje predviđa davanja umirovljenicima, invalidima, nezaposlenima i bolesnima.

Također jedna od važnih aktivnosti države, a na nju otpada mali dio rashoda, uspostavljanje je pravnog okvira u kojem će tvrtke i pojedinci moći stupati u međusobne ekonomske odnose.¹⁰

Istražujući aktivnosti države došla sam do zaključka da bez aktivnog uplitanja države u privredu ne bi bilo kvalitetne proizvodnje dobara i usluga koji su na korist stanovništvu. Država mora regulirati privredne aktivnosti, kao i subvencionirati gdje je potrebno da bi se pomoglo siromašnjima i da bi svima bili omogućeni jednaki uvjeti za rad i napredovanje. Da nema državne preraspodjele nacionalnog dohotka, samo bi neke skupine koristile davanja države, a vjerojatno to ne bi bile najranjivije skupine. Također, i bez uspostave pravnog okvira svatko bi radio što bi htio bez ograničenja i ne bi bilo sankcija za loše postupke pojedinaca ili tvrtki.

2.2. FUNKCIJE DRŽAVE

U literaturi se najčešće spominju tri funkcije države, odnosno tri velika ciljna područja koja država nastoji ostvariti kroz fiskalni sustav i fiskalnu, monetarnu i socijalnu politiku, a to su: alokacijska, distribucijska i stabilizacijska funkcija¹¹ te se u novije vrijeme dodaje i četvrta funkcija, sve značajnija danas, informacijska funkcija.¹²

Alokacijska funkcija polazi od toga da tržište ima svoje neuspjehe i tržište ponekad u potpunosti zakazuje ili funkcionira na neefikasan način. Prvenstveno se to odnosi na ponudu javnih dobara (i usluga). Alokacijskom funkcijom države nastoji se ispraviti taj tržišni neuspjeh na način da raspoloživa proračunska sredstva usmjeri na optimalan način i upotrijebi s ciljem pribavljanja javnih, ali i određenih privatnih dobara.

Distribucijska funkcija ili funkcija raspodjele bavi se pitanjem jednakosti i pravednosti. Države rješavaju ove probleme instrumentima fiskalne politike mijenjajući raspodjelu dohodaka koja se ostvaruje na tržištu kako bi zadovoljila socijalne i političke ciljeve. Država intervenira raznim programima pomoći u slučaju siromaštva ili nezaposlenosti, brine o starijima i bolesnima kroz sustave mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, nekad čak i progresivnim oporezivanjem pokušava ujednačiti raspodjelu bogatstva unutar društva. Uz distribuciju (raspodjelu) često se veže i pojam redistribucije (preraspodjele) bogatstva ili dohotka. Redistribucija je čin promjene prvotne distribucije. S obzirom na to da je ostvarivanje ove funkcije proces, politika raspodjele dohotka gotovo uvijek preraste u politiku preraspodjele jer se s vremenom mijenjaju i dohodak i ciljevi koji se žele postići.

Stabilizacijska funkcija ostvaruje se kad država utječe na makroekonomski rast i stabilnost te ublažava oscilacije ekonomske aktivnosti do kojih dolazi djelovanjem tržišnih (primjerice kriza 2008. godine kad je recesija započela zbog pada nekretnina u Sjedinjenim Američkim Državama) ili vanjskih čimbenika (primjerice kriza 2020. godine kad je recesija započela zbog

¹⁰ Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, str. 27.

¹¹ Šimović, Deskar-Škrbić; *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, str. 16.

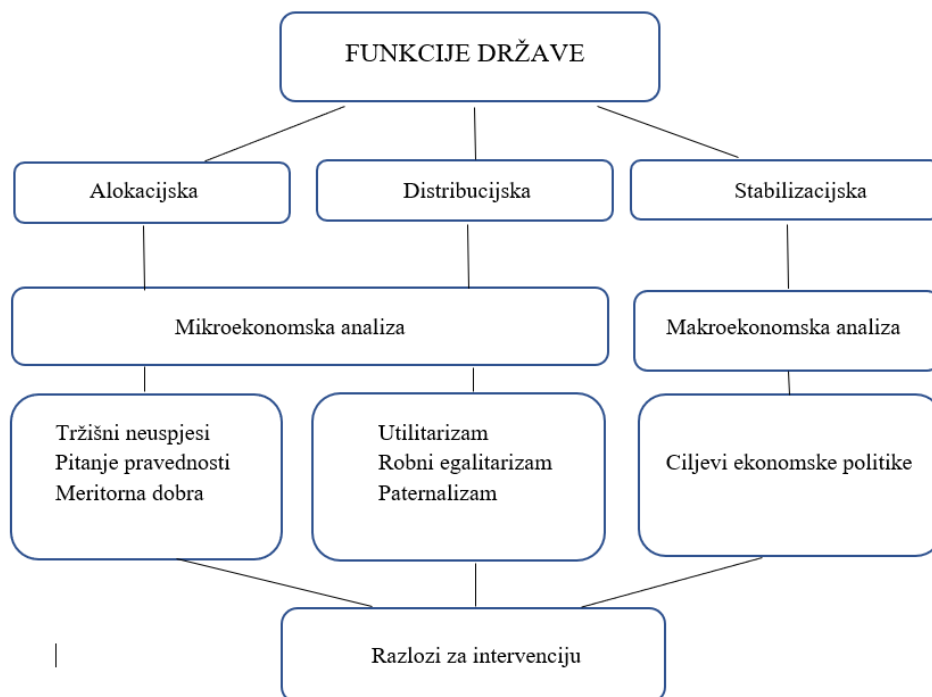
¹² Radna skripta iz predmeta *Ekonomija javnog sektora*, str. 16.

ograničenja kretanja i aktivnosti zbog pandemije virusa SARS-CoV-2). Mjerama ekonomske politike koje su ekspanzivne u uvjetima recesije ili su restriktivne u uvjetima ekspanzije, država djeluje na kratkoročne ciljeve ekonomske politike kao što su poticanje gospodarskog rasta, povećanje zaposlenosti resursa, prije svega ljudskih, osiguranje stabilnosti cijena i tečaja te uravnoteženje bilance plaćanja.

Informacijska funkcija znači da se proizvođači i potrošači informiraju putem tržišta. Potrošači putem tržišta saznaju koji se proizvodi i usluge nude, a proizvođači saznaju koji proizvodi i usluge se traže. Tržište na taj način pruža informacije o potražnji i ponudi za određenim proizvodima i uslugama, a te informacije se dobivaju putem praćenja tržišnih cijena. Sudionici na tržištu s obje strane, informiraju se na tržištu, a zatim na osnovu dobivenih informacija donose ekonomske odluke. Uloga je države da se uvedu mjere i politike za kvalitetno uvođenje novih tehnologija.¹³

Alokacijska i distribucijska funkcija predmet su mikroekonomske analize, a stabilizacijska je predmet makroekonomske analize,¹⁴ što se vidi iz slike 1. Navedene funkcije prvi je sintetizirao R. A. Musgrave i time postavio moderne okvire izučavanja ekonomije javnog sektora.

Slika 1. Funkcije države i razlozi za intervenciju



Izvor: Šimović, Deskar-Škrbić; *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, str. 18.

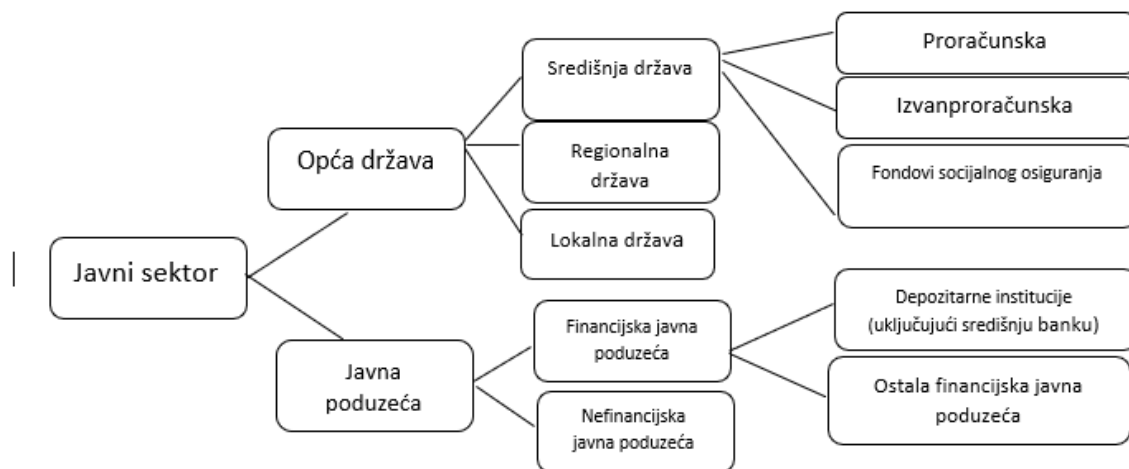
¹³ <https://edukacija.rs/poslovne-vestine/menadzment/pojam-klasifikacija-i-funkcije-trzista>

¹⁴ Šimović, Deskar-Škrbić; *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, str. 16. – 17.

3. JAVNI SEKTOR U REPUBLICI HRVATSKOJ

Javni sektor opća je država koja se sastoji od središnje, regionalne i lokalne države te fondova socijalne sigurnosti i javnih poduzeća koja mogu biti financijska i nefinancijska poduzeća.¹⁵ Javni sektor u užem smislu podrazumijeva opću državu koja se sastoji od podsektora središnje države, nižih razina vlasti i fondova socijalne sigurnosti te određena javna poduzeća. U kontekstu ekonomije javnog sektora država se promatra u užem smislu kroz opću državu jer su predmet analize ekonomije javnog sektora aktivnosti države koje se odnose na prikupljanje javnih prihoda i izvršavanje javnih rashoda. To je onaj dio javnog sektora koji se većinom financira kroz proračune javnog sektora pa se u užem smislu naziva i fiskalnim sustavom. Međunarodni monetarni fond (MMF) u okviru ukupnoga javnog sektora razlikuje opću državu te javna i kvazijavna poduzeća (društva). Prema MMF-u opća država obuhvaća sve jedinice kojima je primarna uloga izvršavanje državnih funkcija (izvršne, predstavničke i sudske) te provođenje javnih politika pružanjem netržišnih usluga i preraspodjelom dohotka i imovine, koje se najčešće financiraju porezima i naknadama. Ali određene fiskalne aktivnosti izvan sektora opće države izvršavaju agencije monetarnog i/ili komercijalnog, a ne fiskalnog tipa te se aktivnosti označuju kao kvazifiskalne.¹⁶

Slika 2. Prikaz javnog sektora prema MMF-u

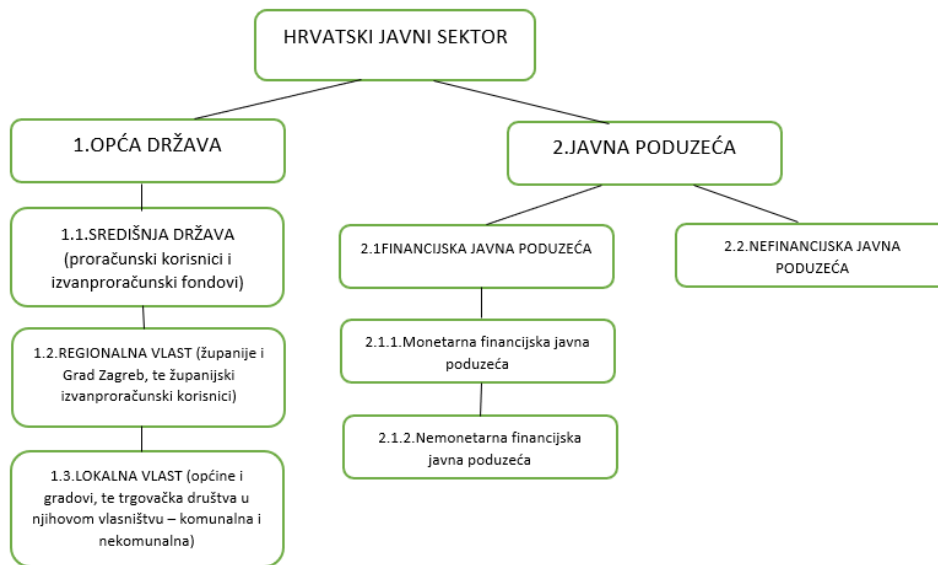


Izvor: Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020., str. 38.

¹⁵ Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020., str. 38.

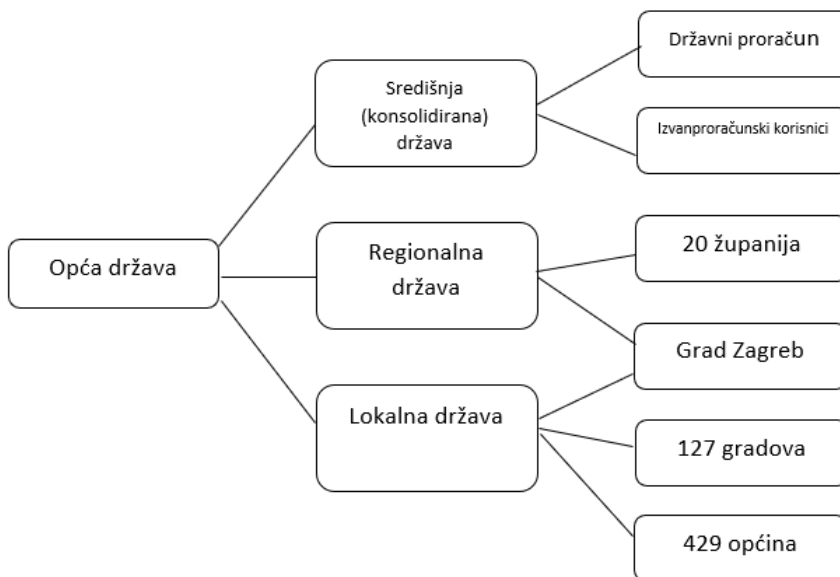
¹⁶ P. Bejaković, G. Vukšić, V. Bratić: Veličina javnog sektora u Hrvatskoj HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA, god. 11. (2010.), br. 1., str. 102.

Slika 3. Shematski prikaz javnog sektora u Republici Hrvatskoj



Izvor: P. Bejaković, G. Vukšić, V. Bratić: Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA, god. 11. (2010.), br. 1., str. 107.

Slika 4. Opća država u Hrvatskoj



Izvor: <https://arhivanalitika.hr/blog/b2b-ekonomika-javnog-sektora-2-obuhvat-i-velicina-javnog-sektora-u-hrvatskoj/>

Središnja odnosno konsolidirana država sastoji se od svih korisnika državnog proračuna i izvanproračunskih korisnika. Državni proračun osnovni je instrument središnje države, a razni izvanproračunski korisnici imaju svoje financijske planove. Konsolidacijom se smatra postupak zbrajanja državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih korisnika kako bi se dobila ukupna slika središnje države. Izvršnu vlast i upravljačku i organizacijsku odgovornost na razini središnje države ima Vlada RH. Državnim proračunom utvrđuju se prihodi i rashodi središnje države za jednu kalendarsku godinu.

3.1. VELIČINA JAVNOG SEKTORA

Da bi se prikazala veličina javnog sektora najčešće korišteni pokazatelji su udio rashoda i prihoda opće države u BDP-u, kao i broj zaposlenih u javnom sektoru. Tablica 1. prikazuje prihode i rashode opće države (uključuje proračunske i izvanproračunske korisnike) zadnje četiri godine.

Tablica 1. Prihodi i rashodi opće države u razdoblju 2018.-2021.

| u milijunima kuna | | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. |
|-------------------|---|-------------|------------|----------------|----------------|
| | UKUPNI PRIHODI | 177.680 | 190.870 | 178.627 | 199.633 |
| | UKUPNI RASHODI | 177.796 | 189.901 | 206.338 | 212.071 |
| Proračunski saldo | Neto pozajmljivanje/ zaduživanje | -116 | 969 | -27.711 | -12.438 |

Izvor: <https://www.hnb.hr/statistika/statisticki-podaci/opca-drzava/nefinancijski-racuni-opce-drzave>

Proračunski saldo je saldo ukupnih javnih rashoda i prihoda u određenoj godini pri čemu pozitivni saldo naznačuje suficit, a negativni saldo deficit.¹⁷

Tablica 2. prikazuje hrvatski BDP, neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države u BDP-u i dug opće države u BDP-u.

Tablica 2. Prikaz hrvatskog BDP-a

| u milijunima HRK | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. |
|--|---------|---------|---------|---------|
| BDP RH, | 390.856 | 412.228 | 378.341 | 430.621 |
| neto pozajmljivanje/ zaduživanje opće države u BDP-u | 0,0 % | 0,2 % | -7,3 % | -2,9 % |
| dug opće države u % BDP-u | 73,3 % | 71,1 % | 87,3 % | 79,8 % |

Izvor: <https://www.hnb.hr/statistika/glavni-makroekonomski-indikatori>

¹⁷ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_HR.pdf

Tablica 3. prikazuje udio prihoda i rashoda opće države u BDP-u. Podaci su dobiveni računanjem postotaka prihoda i rashoda u ukupnom BDP-u RH po godinama, prema podacima iz prethodnih dviju tablica.

Tablica 3. Udio prihoda i rashoda opće države u BDP-u

| | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. |
|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| udio prihoda opće države u BDP-u | 45,46 % | 46,30 % | 47,21 % | 46,36 % |
| udio rashoda opće države u BDP-u | 45,49 % | 46,07 % | 54,54 % | 49,25 % |

Izvor: obrada autora

Tablica 4. prikazuje prihode opće države zemalja Europske unije, a tablica 5. rashode.

Tablica 4. Prihodi opće države zemalja EU

| u milijunima € | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Europska Unija - 27 zemalja (od 2020.) | 6.245.603 | 6.447.486 | 6.200.665 | 6.785.404 |
| Euro zona - 19 zemalja (od 2015.) | 5.387.897 | 5.546.961 | 5.310.840 | 5.806.243 |
| Belgija | 236.444 | 238.813 | 229.146 | 250.004 |
| Bugarska | 21.771 | 23.645 | 23.341 | 26.448 |
| Češka | 87.526 | 93.274 | 89.456 | 96.721 |
| Danska | 155.121 | 166.523 | 167.574 | 179.859 |
| Njemačka | 1.557.251 | 1.613.797 | 1.566.885 | 1.705.765 |
| Estonija | 10.041 | 10.970 | 10.811 | 12.259 |
| Irska | 83.237 | 88.122 | 83.106 | 98.766 |
| Grčka | 88.807 | 89.826 | 82.283 | 90.389 |
| Španjolska | 472.084 | 488.497 | 465.499 | 526.957 |
| Francuska | 1.260.956 | 1.274.570 | 1.213.069 | 1.314.833 |
| Hrvatska | 23.952 | 25.731 | 23.696 | 26.517 |
| Italija | 818.521 | 843.217 | 785.398 | 857.634 |
| Cipar | 8.451 | 9.128 | 8.499 | 9.946 |
| Latvija | 11.237 | 11.530 | 11.427 | 12.366 |
| Litva | 15.717 | 17.217 | 17.658 | 20.882 |
| Luksemburg | 27.228 | 28.323 | 28.092 | 31.665 |
| Mađarska | 59.917 | 64.114 | 59.661 | 63.414 |
| Malta | 4.908 | 5.148 | 4.813 | 5.453 |
| Nizozemska | 338.867 | 357.121 | 351.403 | 376.745 |
| Austrija | 188.506 | 195.563 | 185.690 | 201.785 |
| Poljska | 205.563 | 218.964 | 217.425 | 243.141 |
| Portugal | 88.006 | 91.251 | 87.041 | 95.750 |
| Rumunjska | 65.419 | 71.149 | 71.491 | 78.841 |
| Slovenija | 20.294 | 21.176 | 20.413 | 22.843 |
| Slovačka | 34.710 | 37.022 | 36.695 | 39.512 |
| Finska | 122.631 | 125.670 | 122.911 | 132.690 |
| Švedska | 238.438 | 237.125 | 237.182 | 264.222 |
| Island | 9.954 | 9.280 | 7.967 | 8.703 |
| Norveška | 209.906 | 210.299 | 177.878 | 240.523 |
| Švicarska | 210.502 | 222.862 | 230.577 | : |

Izvor: Eurostat, pristupljeno podacima 30. 7. 2022., na poveznici:
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablica 5. Rashodi opće države zemalja Europske unije

| u milijunima € | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Europska unija - 27 zemalja (od 2020.) | 6.297.835 | 6.525.546 | 7.105.865 | 7.460.429 |
| Euro zona - 19 zemalja (od 2015.) | 5.439.216 | 5.626.084 | 6.117.717 | 6.431.561 |
| Belgija | 240.446 | 248.150 | 270.466 | 277.969 |
| Bugarska | 20.800 | 22.341 | 25.784 | 29.225 |
| Češka | 85.643 | 92.623 | 101.901 | 110.738 |
| Danska | 152.822 | 153.735 | 166.904 | 171.087 |
| Njemačka | 1.492.813 | 1.562.698 | 1.712.131 | 1.838.219 |
| Estonija | 10.184 | 10.936 | 12.313 | 12.981 |
| Irska | 82.773 | 86.540 | 102.122 | 105.807 |
| Grčka | 87.133 | 87.722 | 99.069 | 103.978 |
| Španjolska | 503.308 | 526.613 | 580.699 | 609.776 |
| Francuska | 1.315.051 | 1.349.275 | 1.418.602 | 1.475.741 |
| Hrvatska | 23.968 | 25.600 | 27.372 | 28.170 |
| Italija | 857.247 | 870.888 | 944.420 | 985.961 |
| Cipar | 9.236 | 8.834 | 9.744 | 10.335 |
| Latvija | 11.482 | 11.704 | 12.744 | 14.781 |
| Litva | 15.472 | 16.985 | 21.263 | 21.436 |
| Luksemburg | 25.425 | 26.881 | 30.289 | 31.015 |
| Mađarska | 62.791 | 67.162 | 70.367 | 73.854 |
| Malta | 4.640 | 5.066 | 6.051 | 6.615 |
| Nizozemska | 327.239 | 342.493 | 380.991 | 399.073 |
| Austrija | 187.851 | 193.137 | 216.208 | 225.655 |
| Poljska | 206.781 | 222.896 | 253.813 | 253.876 |
| Portugal | 88.723 | 91.004 | 98.725 | 101.727 |
| Rumunjska | 71.228 | 80.855 | 91.865 | 95.904 |
| Slovenija | 19.953 | 20.972 | 24.079 | 25.548 |
| Slovačka | 35.615 | 38.241 | 41.730 | 45.485 |
| Finska | 124.626 | 127.945 | 136.072 | 139.459 |
| Švedska | 234.586 | 234.249 | 250.143 | 266.014 |
| Island | 9.751 | 9.617 | 9.610 | 10.623 |
| Norveška | 180.787 | 186.483 | 186.194 | 200.162 |
| Švicarska | 202.574 | 214.207 | 249.177 | : |

Izvor: Eurostat, pristupljeno podacima 30. 7. 2022., na poveznici:
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

3.2. BROJ ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU

U međunarodnim usporedbama broj zaposlenih u javnom sektoru najčešće se prikazuje zbrojem zaposlenih u sektoru javne uprave, obrazovanja, zdravstva, obveznog socijalnog osiguranja, obrane i socijalne skrbi, a većina tih institucija u državnom je vlasništvu.¹⁸

U Hrvatskoj se za broj zaposlenih u javnom sektoru najčešće koriste podaci Ministarstva uprave. Ovi podaci prikazuju broj zaposlenih državnih i javnih službenika i namještenika, državnih dužnosnika, pravosudnih dužnosnika te zaposlenika bez aktivnog rasporeda na radno mjesto, evidentiranih u sustavu COPiHRM (Centralizirani obračun plaća i upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru). Prema posljednjem objavljenom izvještaju, na dan 31. 3. 2022. u državnim je tijelima i javnoj upravi bilo zaposleno 235.591 osoba.¹⁹

Tablica 6. Prikaz broja zaposlenih u javnom sektoru RH kroz zadnje četiri godine

| GRUPA INSTITUCIJA | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ministarstva | 43004 | 17315 | 16924 | 16642 |
| Državne upravne organizacije | 2830 | 2202 | 4091 | 3955 |
| Središnji državni uredi | 282 | 1775 | | |
| Stručne službe i uredi Vlade Republike Hrvatske | 482 | 456 | 462 | 457 |
| Uredi državne uprave u županijama | 2523 | 1886 | | |
| Pravosudna tijela | 10061 | 10081 | 10058 | 9979 |
| Ostala državna tijela | 1128 | 1155 | 1181 | 1141 |
| Ministarstvo unutarnjih poslova | | 25724 | 25782 | 25268 |
| Zdravstvo | 65601 | 68135 | 69918 | 70109 |
| Socijalna skrb | 7015 | 7269 | 7546 | 7824 |
| Kultura | 1874 | 1911 | 1947 | 1902 |
| Znanost i visoko obrazovanje | 16956 | 17249 | 17333 | 17400 |
| Školstvo | 66938 | 66438 | 67555 | 68743 |
| Zaštita prirode i okoliša | 405 | 429 | 448 | 453 |
| Ostalo (agencije i druge pravne osobe čije su plaće osigurane u državnom proračunu) | 10471 | 10062 | 9915 | 10082 |
| Ukupno broj zaposlenih | 229570 | 232087 | 233160 | 233955 |

Izvor: Statistički prikazi Ministarstva uprave i pravosuđa²⁰

¹⁸ Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020., str. 50.

¹⁹<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Statisti%20C4%8Dki%20prikaz//stsstatisticki%20prikaz%20broj%202024n.pdf>

²⁰ Za 2018. godinu podaci su dostupni na: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/MURH-%20arhiva/Istaknute%20teme/Statisti%20C4%8Dki%20prikaz%20%20Ministarstva%20uprave%20-%20broj%2012.pdf>; Za 2019. godinu podaci su dostupni na: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/MURH-%20arhiva/Istaknute%20teme/Statisti%20C4%8Dki%20prikaz%20ministarstva%20uprave%20broj%2017.pdf>; Za 2020. godinu podaci su dostupni na: https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Statisti%20C4%8Dki%20prikaz/MPU_javna%20uprava%20vama%20na%20usluzi_statisticki%20prikaz%2020%20.pdf; Za 2021. godinu podaci su dostupni na:

Godine 2018. broj zaposlenih u Ministarstvu unutarnjih poslova iskazan je u broju ukupno zaposlenih u svim ministarstvima. Od 2019. godine Ministarstvo unutarnjih poslova iskazuje se kao zasebna skupina. Od 2020. godine ne iskazuju se podaci o zaposlenima u Središnjim državnim uredima i Uredima državne uprave u županijama.

Prema podacima iz tablice vidljivo je povećanje broja zaposlenih u javnom sektoru u zadnje četiri godine, od čega je najviši porast vidljiv u resoru zdravstva.

3.3. JAVNE INSTITUCIJE I PODUZEĆA

Prema Zakonu o proračunu javna poduzeća definirana su kao pravne osobe u većinskom izravnom ili neizravnom državnom vlasništvu, čije su dionice ili poslovni udjeli u portfelju Republike Hrvatske, ili u kojima ona ima osnivačka (vlasnička) prava.²¹

Za Hrvatsku je važno istaknuti i ulogu javnih institucija, koje su izvan sektora središnje države ili socijalnih fondova. Te javne institucije obuhvaćaju široke djelatnosti države, a za potrebe javnih financija mogu se promatrati kao dio državnog sektora ako njihova dobit ili gubitak utječe na proračun (to se jedino ne odnosi na središnju banku koja je predmet odvojenog izučavanja u okviru monetarne ekonomije).²²

Prema metodologiji ESA 2010²³ (European system of accounts 2010; u prijevodu Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa), javne institucije u Hrvatskoj dijele se u sedam skupina, što je prikazano u Tablici 7.

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Statisti%C4%8Dki%20prikaz/Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20broj%2022.pdf>

²¹ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_07_87_2791.html

²² Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020., str. 54.

²³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:0601_1

Tablica 7. Javne institucije u Hrvatskoj

| INSTITUCIJE | PRIMJERI |
|--|--|
| Središnja banka | Hrvatska narodna banka (HNB) |
| Javna društva koja primaju depozite osim središnje banke | Hrvatska poštanska banka(HPB), Croatia banka |
| Javna nefinancijska društva | Hrvatska elektroprivreda (HEP), Croatia Airlines, Hrvatske šume, Hrvatske vode, turističke zajednice, različita udruženja i sl. |
| Javna osiguravajuća društva | Hrvatsko kreditno osiguranje |
| Javne pomoćne financijske institucije | Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD), Financijska agencija (FINA), Hrvatsko mirovinsko investicijsko društvo (HMID), HPB Invest, društvo s ograničenom odgovornošću za upravljanje UCITS (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities) fondovima, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), FINA gotovinski servisi d. o. o. SPV za sanaciju d. o. o., fond za zaštitu ulagatelja |
| Javni nenovčani investicijski fondovi | KAPITALNI FOND d. d. zatvoreni investicijski fond s javnom ponudom, HPB GLOBAL – otvoreni investicijski fond, HPB DIONIČKI – otvoreni investicijski fond, HPB OBVEZNIČKI – otvoreni investicijski fond, HPB Bond Plus fond, Otvoreni alternativni investicijski fond s privatnom ponudom HMID PLUS |
| Javni novčani fondovi | HPB NOVČANI – otvoreni investicijski fond, HPB Euronovčani otvoreni investicijski fond s javnom ponudom |

Izvor: Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 55.

4. DRŽAVNI PRORAČUN

Državni proračun akt je koji donosi Hrvatski sabor, a sadrži plan za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine u kojima se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci Republike Hrvatske i proračunskih korisnika državnog proračuna.²⁴

Tri su glavne funkcije proračuna prema Ministarstvu financija:

- a) prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini
- b) služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje
- c) služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.²⁵

²⁴ <https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu>

²⁵ <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86>

Iz središnjeg proračuna financiraju se sve važne državne funkcije kao što su financiranje javne uprave, poslovi obrazovanja i kulture, poslovi i usluge prometa i veza, poslovi obrane, javnog reda i sigurnosti, a velikim dijelom pokrivaju se i nedostatna sredstva fonda za mirovinsko i invalidsko osiguranje.²⁶

Prema veličini i obuhvatu javnog sektora u Hrvatskoj postoji onoliko proračuna koliko ima jedinica javnog sektora. To su: državni proračun, financijski planovi (proračuni) 11 izvanproračunskih korisnika i proračuni 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji se odnose na 20 županija, Grad Zagreb, koji ima status županije i grada, te 127 gradova i 429 općina.

Proračun je reguliran Zakonom o proračunu²⁷. Donosi se krajem tekuće godine za iduću kalendarsku godinu koju zovemo fiskalna godina. Donosi ga Sabor RH na prijedlog Vlade RH, a Vlada RH odgovorna je za planiranje i izvršavanje proračuna.

Najvažniji proračunski prihodi su porezi, doprinosi, pomoći, prihodi od imovine itd.²⁸

Ukupni rashodi prikazuju se kao rashodi poslovanja i rashodi za nabavku nefinancijske imovine. Rashodi poslovanja tekući su rashodi države kao što su naknade za nezaposlene, materijalni rashodi itd. Najveći dio tekućih rashoda odlazi na socijalne naknade i rashode za zaposlene.²⁹

4.1. KORISNICI DRŽAVNOG PRORAČUNA

Korisnici državnog proračuna sve su institucije kojima je osnivač središnja država, kojima je izvor prihoda državni proračun u iznosu 50 % i više te svi koji su navedeni u Registru proračunskih korisnika. To su sva ministarstva, državni uredi, državne upravne organizacije, zavodi, instituti, akademije i komisije. Tu također dijelom spadaju i fondovi socijalnog osiguranja. Sve transakcije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO) i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ) pripadaju u državni proračun, a Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO) od 2015. godine izvanproračunska je kategorija.

Izvanproračunski korisnici institucije su u kojima Vlada ima odlučujući utjecaj na upravljanje, a izvor njihova financiranja je namjenski prihod (npr. doprinosi za zdravstvo). Evidentirani su

²⁶ Pero Jurković, Javne financije, Masmedia 2002., str. 286.

²⁷ <https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu>

²⁸ Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020., str. 86.

²⁹ Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020., str. 86. – 87.

u Popisu izvanproračunskih korisnika.³⁰ Oni mogu biti izvanproračunski fondovi, trgovačka društva, agencije i druge pravne osobe.

U regionalnu državu, tj. regionalnu razinu vlasti spadaju sve županije, njih 21 i županijski izvanproračunski korisnici. Tu se ubraja i Grad Zagreb koji ima poseban status grada i županije. Svaka županija ima svoj proračun koji ima svoje vlastite izvore prihoda te financira rashode iz oblasti regionalne samouprave. Pod županijom podrazumijevaju se županijska tijela, ustanove, vijeća i manjinske samouprave i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi financiraju iz županijskog proračuna.

U lokalnu državu odnosno lokalnu razinu vlasti spadaju općine (428) i gradovi (127) te lokalna trgovačka društva (komunalna i nekomunalna). Svaka općina i grad ima vlastiti proračun iz kojeg financira rashode iz oblasti lokalne samouprave. Tu spadaju sva općinska i gradska tijela te sve institucije koje se s 50 % i više sredstava financiraju iz gradskih ili općinskih proračuna (kao što su centri za socijalnu skrb, osnovne i srednje škole, vrtići, javne vatrogasne postrojbe, domovi umirovljenika, i sl.). Isto kao kod državnog proračuna postoji jasan Popis korisnika proračuna te Popis izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica i županija.

Različite razine vlasti imaju različite funkcije pa samim time i financijske potrebe. Primjerice, središnja država pribavlja nacionalna javna dobra kao što je obrana (Ministarstvo obrane), dok se lokalna država bavi pribavljanjem lokalnih javnih dobara kao što je komunalna infrastruktura. Pitanje optimalne fiskalne centralizacije ovisi i o podjeli funkcija i nadležnosti između središnje, regionalne i lokalne razine vlasti. Osim javnih prihoda i javnih rashoda, proračun opće države prikazuje saldo (deficit) i način njegovoga financiranja.³¹

4.2. IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI

Prema Pravilniku o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika³² izvanproračunskim korisnicima smatraju se izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje i to na izradu financijskih planova, upravljanje novčanim sredstvima, zaduživanje i davanje jamstava, računovodstvo, izradu i podnošenje izvještaja i provedbu proračunskog nadzora, a koji se s obzirom na izvore

³⁰ <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/registar-proracunskih-i-izvanproracunskih-korisnika/178>

³¹ Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020., str. 41. – 43.

³² <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/racunovodstvo/Institucionalni%20okvir/PT%20Pravilnik%20%20o%20utvr%20C4%91ivanju%20PK%20i%20IPK%20DP%20i%20PK%20i%20IPK%20JLPRS%20-%202021.docx>

financiranja uključuju u opći proračun odnosno koji se sukladno pravilima statističke metodologije EU (ESA 10)³³ razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici. Izvanproračunski korisnici državnog proračuna i izvanproračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su oni korisnici u kojima RH i/ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje; kojima su jedan od izvora financiranja doprinosi i/ili namjenski prihodi; te koji su navedeni u registru odnosno popisu proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Središnjoj državi pripadaju i izvanproračunski korisnici državnog proračuna, a to su:

1. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
2. Hrvatski zavod za zapošljavanje
3. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
4. Hrvatske vode, pravna osoba za upravljanje vodama
5. Hrvatske ceste d. o. o.
6. Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost
7. Hrvatska agencija za osiguranje depozita
8. Centar za restrukturiranje i prodaju
9. HŽ infrastruktura d. o. o.
10. Hrvatske autoceste d. o. o.
11. HŽ putnički prijevoz d. o. o.³⁴

Prema Zakonu o proračunu, izvanproračunski korisnici dužni su dostaviti prijedloge financijskih planova nadležnim ministarstvima, odnosno nadležnom upravnom tijelu u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Njihovi se proračuni planiraju i donose na isti način kao i državni proračun, predlaže ih Vlada, koja ima presudan utjecaj na njihovo upravljanje, a usvaja Hrvatski sabor. Da bi se vidjela količina prikupljenih sredstava i njihova potrošnja na razini središnje države, potrebno je izvršiti konsolidaciju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika tako da se zbroje svi spomenuti proračuni uz poništavanje međusobnih transakcija između državnog proračuna i izvanproračunskih fondova.³⁵

³³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:0601_1

³⁴ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_05_60_863.html

³⁵ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 92. – 93.

4.3. PRORAČUNI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Prema Zakonu o proračunu, proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave akt je koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a sadrži plan za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine u kojima se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njenih proračunskih korisnika.

Proračunske jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj su:

- a) 20 županija kao jedinice područne (regionalne) samouprave
- b) Grad Zagreb koji ima status grada i županije
- c) 127 gradova kao jedinica lokalne samouprave
- d) 428 općina također kao jedinica lokalne samouprave.

Svaka od tih 576 županija, općina i gradova ima svoj proračun. Po strukturi se lokalni proračuni razlikuju od državnog proračuna zbog različitih funkcija koje imaju središnja i lokalna država. Svaki lokalni proračun ima svoje prihode koje prikuplja putem lokalnih poreza, a tu se ubraja i komunalna naknada kao važan i specifičan prihod lokalnih jedinica. No s druge strane, lokalni proračuni nemaju socijalne doprinose jer se socijalni doprinosi ubiru na razini središnje države. Što se tiče rashoda, lokalni proračuni najviše troše na materijalne rashode i lokalnu infrastrukturu, a središnja država na mirovine i zdravstvo.³⁶

4.4. PRIHODI PRORAČUNA

Država stječe svoje prihode u obliku poreza, doprinosa, carina, taksa, naknada i javnog duga. To su sve tekući i redoviti prihodi države osim javnog duga koji je tekući ali i izvanredni prihod. Također država može stjecati svoje prihode još i na temelju vlasništva nad kapitalom, prodaje imovine, emisijske dobiti, potpora i slično.

Porezi su najvažniji i najizdašniji prihodi države. Porezi su oblik prisilnog davanja koji nameće država, koji nije namjenski usmjeren i koji nema izravnu protučinidbu, a to znači da država nije obvezna konkretnom obvezniku ništa dati za plaćeni porez.

Postoji više vrsta poreza, a ukupnost svih poreznih oblika i načina njihovog reguliranja čini porezni sustav jedne zemlje.³⁷

U hrvatskom poreznom sustavu postoje sljedeće vrste poreza:

³⁶Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 94.

³⁷ Pero Jurković, *Javne financije*, Masmedia 2002., str. 90.

Porez na dohodak – obveznik poreza na dohodak fizička je osoba koja ostvaruje dohodak. To je pojedinac koji prima plaću, mirovinu ili autorski honorar, ostvaruje dohodak prodajom kuće ili stana, posjeduje obrt koji mu donosi dohodak i slično. Poreznim obveznikom smatraju se rezidenti (fizičke osobe koje u Hrvatskoj imaju prebivalište ili uobičajeno boravište) i nerezidenti (fizičke osobe koje u Hrvatskoj nemaju prebivalište ni uobičajeno boravište, ali u Hrvatskoj ostvaruje dohodak). Također, obveznik poreza na dohodak je i nasljednik za sve porezne obveze koje proizlaze iz dohotka što ga je ostavitelj ostvario do svoje smrti. Nasljednik je istodobno i porezni obveznik za dohodak koji mu pritječe iz naslijeđenih izvora dohotka. Oporezuje se dohodak iz pet izvora dohotka i to od nesamostalnog rada, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, kapitala te drugi dohodak. Stope oporezivanja su 20 % do 360.000,00 kn godišnje (do 30.000,00 kn mjesečno), 30 % iznad 360.000,00 kn godišnje (iznad 30.000,00 kn mjesečno).³⁸

Porez na dobit – obveznik poreza na dobit pravna je i fizička osoba. Kao pravna osoba porezni obveznik može biti trgovačko društvo i druga pravna osoba koja samostalno i trajno obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti, dohotka ili prihoda, tuzemna poslovna jedinica inozemnog poduzetnika (nerezidenta). Kao fizička osoba obveznik poreza na dobit može biti osoba koja izjavi da će plaćati porez na dobit umjesto poreza na dohodak ili obvezno pod uvjetom da u prethodnom poreznom razdoblju ostvari ukupni primitak veći od 7.500.000,00 kuna. Obveznici poreza na dohodak nisu tijela državne, regionalne ni lokalne uprave, Hrvatska narodna banka, državne ustanove, ustanove lokalne vlasti, neprofitne organizacije poput državnih zavoda, vjerskih zajednica, političkih stranaka, sindikata, komora, udruga građana, zaklada i fondacija te otvorenih investicijskih fondova koji su osnovani i posluju u skladu sa zakonom po kojem su osnovani osim ako obavljaju gospodarstvenu djelatnost, a neoporezivanje te djelatnosti dovelo bi do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu, onda postaju obveznici poreza na dobit za tu djelatnost. Porezna osnovica je dobit koja se izračunava kao razlika između prihoda i rashoda utvrđenih prema računovodstvenim propisima.³⁹

Porez na dodanu vrijednost – porez koji je uveden zbog potrebe reformiranja cjelokupnog hrvatskog poreznog sustava u novim gospodarskim i političkim okolnostima, fiskalnih zahtjeva koji se nameću suvremenom poreznom sustavu te zbog potrebe usklađivanja hrvatskog poreznog sustava s poreznim sustavima EU.⁴⁰ Porezni su obveznici svaka osoba koja samostalno obavlja bilo koju gospodarsku djelatnost bez obzira na svrhu i rezultat obavljanja te djelatnosti, svaka osoba koja povremeno isporučuje nova prijevozna sredstva (npr. građani i ministarstva), porezni obveznik koji na području Republike Hrvatske nema sjedište, poslovnu jedinicu, prebivalište ili uobičajeno boravište, a u tuzemstvu obavlja isporuke dobara ili usluga

³⁸ Marina Kesner-Škreb, iz knjige Javne financije u Hrvatskoj, Institut za javne financije, 2007., str. 1. – 2., izmjene zastarjelih podataka napravljene su prema poveznici https://www.porezna-uprava.hr/HR_porezni_sustav/Stranice/porez_na_dohodak.aspx

³⁹ Marina Kesner-Škreb, iz knjige Javne financije u Hrvatskoj, Institut za javne financije, 2007., str. 13. – 14., izmjene zastarjelih podataka napravljene su prema poveznici https://www.porezna-uprava.hr/HR_porezni_sustav/Stranice/porez_na_dobit.aspx

⁴⁰ Danijela Kuliš, iz knjige Javne financije u Hrvatskoj, Institut za javne financije, 2007., str. 25.

čije je mjesto oporezivanja u Republici Hrvatskoj (osim ako PDV plaća hrvatski primatelj dobara ili usluga). Porezni obveznici koji imaju sjedište u Europskoj uniji mogu u Republici Hrvatskoj imenovati poreznog zastupnika, dok porezni obveznici koji imaju sjedište izvan Europske unije moraju imenovati poreznog zastupnika kao osobu koja je obvezna platiti PDV; tijela državne vlasti, tijela državne uprave, tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, komore te druga tijela s javnim ovlastima ako obavljaju gospodarsku ili drugu djelatnost, a neoporezivanje tih djelatnosti dovelo bi do znatnog narušavanja načela tržišnog natjecanja. Kad je predmet oporezivanja isporuka dobara u tuzemstvu uz naknadu koju obavi porezni obveznik koji djeluje kao takav, porezna obveznica naknada je za isporučena dobra. Kod stjecanja dobara unutar Europske unije u tuzemstvu uz naknadu, porezna obveznica uključuje sve ono što je stjecatelj dao ili treba dati isporučitelju. Kod isporuke novih prijevoznih sredstava porezna osnovica je naknada za isporuku novog prijevoznog sredstva. Kod obavljanja usluga u tuzemstvu uz naknadu koju obavi porezni obveznik koji djeluje kao takav, porezna obveznica naknada je za obavljene usluge. Kad je predmet oporezivanja korištenje dobara, što čine dio poslovne imovine poreznog obveznika za njegove privatne potrebe ili za privatne potrebe njegovih zaposlenika, ako raspoložu njima bez naknade ili ih općenito koriste u druge svrhe osim za potrebe obavljanja djelatnosti poreznog obveznika, a za ta je dobra ili njihove dijelove u cijelosti ili djelomično odbijen pretporez, porezna osnovica nabavna je cijena tih ili sličnih dobara, a ako je cijena nepoznata, osnovica je visina troškova utvrđenih u trenutku isporuke. Kad je predmet oporezivanja korištenje dobara koja čine dio poslovne imovine poreznog obveznika za njegove privatne potrebe ili privatne potrebe njegovih zaposlenika ili općenito u druge svrhe osim za potrebe obavljanja njegove djelatnosti, za koja je u cijelosti ili djelomično odbijen pretporez, osnovica je ukupni trošak obavljanja usluga. Kad je predmet oporezivanja obavljanje usluga bez naknade od strane poreznog obveznika za njegove privatne potrebe ili privatne potrebe njegovih zaposlenika ili općenito u druge svrhe osim za potrebe obavljanja njegove djelatnosti, osnovica je ukupni trošak obavljanja usluga. Kad je predmet oporezivanja uvoz dobara, porezna osnovica je carinska vrijednost utvrđena prema carinskim propisima. Opća stopa PDV-a u Hrvatskoj od 1. ožujka 2012. iznosi 25 %, dok se za određene proizvode i usluge primjenjuju niže stope od 13 % i 5 %.⁴¹

Porezi jedinica područne (regionalne) samouprave – porezi su na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila, porez na automate za zabavne igre.

Porezi jedinica lokalne samouprave – prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na korištenje javnih površina.⁴²

Doprinosi imaju karakteristiku da su usmjereni na zadovoljenje onih potreba čija se korist može pripisati samim uplatiteljima, odnosno obveznicima doprinosa. To ih čini namjenskim

⁴¹ <https://www.porezna-uprava.hr/PdviEu/Stranice/PDViEU.aspx>

⁴² https://www.porezna-uprava.hr/hr_propisi/layouts/15/in2.vuk2019.sp.propisi.intranet/propisi.aspx#id=pro1621

prihodima, oni su prihodi posebnih izvanproračunskih fondova, imaju poseban režim trošenja, a naknada iz tih sredstava najčešće je povezana s visinom obveze uplaćenih doprinosa. Iako su namjenski i temelje se na načelu koristi, doprinosi su uglavnom u svakoj zemlji obvezni, kao primjerice doprinosi za mirovinsko osiguranje, zdravstvenu zaštitu, zapošljavanje i drugi.⁴³

Pomoći unutar općeg proračuna i iz inozemstva tekući su i kapitalni prijenosi sredstava unutar općeg proračuna ili međunarodnim organizacijama, institucijama i tijelima EU te inozemnim vladama. U konsolidiranom se financijskom izvještaju općeg proračuna pomoći unutar općeg proračuna eliminiraju, a ostaju iskazane samo pomoći dane inozemnim vladama i međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU.⁴⁴ Konkretno se odnose na pomoći Europske unije, ostale pomoći, inozemne darovnice, refundacije iz pomoći EU, fondovi EU, ostali programi EU; pomoći od inozemnih vlada, pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, pomoći iz proračuna, pomoći od ostalih subjekata unutar općeg proračuna, pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan, pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava, prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna.

Prihodi od imovine opći su prihodi i primici, vlastiti prihodi, prihodi od spomeničke rente, ostali prihodi za posebne namjene; prihodi od financijske i prihodi od nefinancijske imovine i prihodi od kamata na dane zajmove.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada opći su prihodi i primici, ostali prihodi za posebne namjene, upravne i administrativne pristojbe i prihodi po posebnim propisima.

Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija vlastiti su prihodi, donacije, inozemne donacije; prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga, donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna.

Prihodi iz proračuna ostali su prihodi za posebne namjene i prihodi od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO) na temelju ugovornih obveza.

Kazne, upravne mjere i ostali prihodi su opći prihodi i primici, vlastiti prihodi i ostali prihodi za posebne namjere.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine dijele se na tri dijela. Prvi su prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine, a to su opći prihodi i primici, prihodi od nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja; prihodi od prodaje materijalne imovine – prirodnih bogatstava, prihodi od prodaje nematerijalne imovine. Drugi su prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine, a to su opći prihodi i primici, prihodi od nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja; prihodi od prodaje građevinskih objekata, prihodi od

⁴³ Pero Jurković, Javne financije, Masmedia 2002., str. 123. – 124.

⁴⁴ <https://www.rrif.hr/clanak-13675/>

prodaje postrojenja i opreme, prihodi od prodaje prijevoznih sredstava, prihodi od prodaje višegodišnjih nasada i osnovnog stada. Treći su prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne imovine, a to su prihodi od nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja i prihodi od prodaje zaliha.⁴⁵

Tablica 8. Prihodi hrvatskog državnog proračuna u zadnje četiri godine

| | | ostvarenje/izvršene 2018. | ostvarenje/izvršene 2019. | ostvarenje/izvršene 2020. | ostvarenje/izvršene 2021. |
|----------------|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| PRIHODI | | 129.395.205.925 | 139.919.657.567 | 131.578.459.371 | 154.063.614.154 |
| 6 | PRIHOD POSLOVANJA | 128.793.340.377 | 138.853.707.364 | 131.048.124.894 | 153.390.130.546 |
| 61 | Prihod od poreza | 78.020.447.388 | 82.736.252.182 | 73.148.241.544 | 83.651.787.803 |
| 62 | Doprinosi | 24.907.167.378 | 24.134.638.147 | 22.760.613.524 | 25.249.664.361 |
| 63 | Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna | 10.718.697.161 | 14.800.981.000 | 18.193.028.827 | 22.009.288.996 |
| 64 | Prihodi od imovine | 2.260.960.091 | 2.782.481.493 | 3.025.282.007 | 3.083.578.591 |
| 65 | Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada | 4.536.444.439 | 4.756.861.706 | 3.870.769.754 | 6.185.237.153 |
| 66 | Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija | 1.330.609.807 | 1.308.135.374 | 1.245.676.527 | 1.574.492.818 |
| 67 | Prihodi iz proračuna | 6.467.806.202 | 7.701.872.129 | 8.178.516.736 | 10.821.188.378 |
| 68 | Kazne, upravne mjere i ostali prihodi | 551.207.911 | 632.485.333 | 625.995.975 | 814.892.445 |
| 7 | PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE | 601.865.549 | 1.065.950.203 | 530.334.477 | 673.483.609 |

Izvor: Obrada autora prema godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna po godinama s web-stranica Ministarstva financija na poveznici: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86>

⁴⁵ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Listopad/17%20sjednica%20VRH/17%20-%202.1..pdf>

4.5. RASHODI PRORAČUNA

Postoji više načina klasificiranja rashoda proračuna. Najčešća klasifikacija je ekonomska, koja dijeli rashode na rashode za zaposlene, materijalne rashode, financijske rashode, subvencije, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, ostale rashode i rashode za nabavu nefinancijske imovine. Funkcijska klasifikacija dijeli rashode po funkcijskoj namjeni, a to su opće javne usluge, obrana, javni red i sigurnost, ekonomski poslovi, zaštita okoliša, usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice, zdravstvo, rekreacija, kultura i religija, obrazovanje i socijalna zaštita.⁴⁶ Organizacijska ili institucionalna klasifikacija prikazuje rashode po organizacijskim jedinicama, odnosno proračunskim korisnicima. Popis korisnika ažurira se i javno objavljuje prije svake nove pripreme proračuna. Programska klasifikacija prikazuje rashode prema aktivnostima i projektima poput provođenja zakonodavne vlasti, programi zaštite okoliša, informatizacija, pomoći poduzetništvu i slično. Klasifikacija rashoda po izvorima financiranja otkriva prihode iz kojih se podmiruju rashodi određene vrste i namjene kao što su opći izvori i primici, doprinosi za obvezna osiguranja, vlastiti prihodi, donacije, pomoći Europske unije i slično. Lokacijska klasifikacija određuje rashode prema teritorijalno definiranim cjelinama u skladu s ustrojem RH, a to su županije, općine i gradovi.⁴⁷

Ukupni rashodi prikazuju se kao rashodi poslovanja i rashodi za nabavku nefinancijske imovine. Rashodi poslovanja tekući su rashodi države iskazani prema ekonomskoj klasifikaciji.

Rashodi za zaposlene odnose se na plaće u bruto iznosu, plaće za redovan rad, plaće u naravi, plaće za prekovremeni rad, plaće za posebne uvijete rada, ostale rashode za zaposlene, doprinose na plaće, doprinose za mirovinsko osiguranje, doprinosi za zdravstveno osiguranje i doprinosi za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti.

Materijalni rashodi obuhvaćaju naknade troškova zaposlenima, službena putovanja, naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život, stručno usavršavanje zaposlenika, ostale naknade troškova zaposlenima, rashode za materijal i energiju, uredski materijal i ostale materijalne rashode, materijale i sirovine, energiju, službenu i radnu odjeću, usluge telefona, pošte i prijevoza, komunalne usluge, računalne usluge, troškove sudskih postupaka i ostalo.

Financijski rashodi odnose se na kamate za izdane vrijednosne papire, za izdane trezorske zapise, za izdane obveznice, za primljene kredite i zajmove, za primljene kredite i zajmove od međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU te inozemnih vlada, kamate za primljene zajmove od trgovačkih društava i obrtnika izvan javnog sektora, ostale financijske rashode, bankarske usluge i usluge platnog prometa, negativne tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule, zatezne kamate i ostale nespomenute financijske rashode.

⁴⁶ <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2021-godina/3116>

⁴⁷ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 89. – 91.

Subvencije obuhvaćaju subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru, kreditnim i ostalim financijskim institucijama u javnom sektoru, subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora, subvencije kreditnim i ostalim financijskim institucijama izvan javnog sektora, subvencije poljoprivrednicima i obrtnicima, subvencije trgovačkim društvima, zadrugama, poljoprivrednicima i obrtnicima iz EU sredstava.

Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna obuhvaćaju pomoći inozemnim vladama, pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU, pomoći unutar općeg proračuna, pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna, pomoći temeljem prijenosa EU sredstava i prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna.

Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade dijele se na one naknade koje se daju građanima i kućanstvima u novcu ili naravi – neposredno ili putem ustanova izvan javnog sektora i na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja iz EU sredstava.

Ostali su rashodi tekuće donacije u novcu i naravi, tekuće donacije iz EU sredstava, kapitalne donacije, kazne, penali i naknade štete, izvanredni rashodi i kapitalne pomoći.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine dijele se na rashode za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine, a to su materijalna imovina kao prirodna bogatstva, nematerijalna imovina kao što su patenti, koncesije, licence; na rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine kao što su građevinski, stambeni i poslovni objekti, ceste, željeznice, postrojenja i oprema, prijevozna sredstva, knjige i umjetnička djela, višegodišnji nasadi i osnovno stado; na rashode za nabavu plemenitih materijala i ostalih pohranjenih vrijednosti; na rashode za nabavu proizvedene kratkotrajne imovine; rashode za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini.⁴⁸

⁴⁸ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Listopad/17%20sjednica%20VRH/17%20-%202.1..pdf>

Tablica 9. Prikaz rashoda hrvatskog državnog proračuna u zadnje četiri godine prema ekonomskoj klasifikaciji

| | | ostvarenje/izvrš nje 2018. | ostvarenje/izvrš nje 2019. | ostvarenje/izvrš nje 2020. | ostvarenje/izvrš nje 2021. |
|----------------|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| RASHODI | | 129.586.736.195 | 139.870.063.864 | 153.560.417.957 | 169.030.402.369 |
| 3 | RASHODI POSLOVANJA | 126.843.245.521 | 135.869.595.817 | 148.666.526.053 | 161.597.360.978 |
| 3 1 | Rashodi za zaposlene | 28.112.802.532 | 29.601.414.042 | 22.927.710.626 | 24.219.747.328 |
| 3 2 | Materijalni rashodi | 13.103.988.574 | 14.664.818.018 | 14.300.733.662 | 18.013.464.378 |
| 3 4 | Financijski rashodi | 9.208.872.257 | 10.882.337.124 | 8.650.565.873 | 7.765.967.949 |
| 3 5 | Subvencije | 6.635.625.525 | 7.193.389.486 | 14.244.591.194 | 12.009.081.259 |
| 3 6 | Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna | 15.251.732.995 | 16.055.003.499 | 30.624.045.434 | 39.852.571.747 |
| 3 7 | Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade | 47.769.032.577 | 49.260.161.344 | 51.421.759.019 | 52.688.386.627 |
| 3 8 | Ostali rashodi | 6.761.191.060 | 8.212.472.303 | 6.497.120.244 | 7.048.141.690 |
| 4 | RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJS KE IMOVINE | 2.743.490.674 | 4.000.468.047 | 4.893.891.904 | 7.433.041.391 |

Izvor: Obrada autora prema godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna po godinama s web-stranica Ministarstva financija na poveznici: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86>

Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade odnose se konkretno na mirovine, zdravstvo, socijalnu skrb, porodične naknade, naknade za nezaposlene, dječji doplatak i skrb za branitelje, a mogu se svesti pod zajednički naziv socijalne naknade.⁴⁹

Najveći dio proračunskog novca Hrvatska troši na socijalne naknade, a to najbolje prikazuje funkcijska klasifikacija javnih rashoda, prikazana u tablici 10.

⁴⁹ Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020., str. 159

Tablica 10. Rashodi proračuna prema funkcijskoj klasifikaciji

| | u milijardama kuna | ostvarenje/izvršenje 2018. | ostvarenje/izvršenje 2019. | ostvarenje/izvršenje 2020. | ostvarenje/izvršenje 2021. |
|----|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | UKUPNO RASHODI | 129.586.736.195 | 139.870.063.864 | 153.560.417.957 | 169.030.402.369 |
| 1 | Opće javne usluge | 17.275.527.611 | 19.551.991.271 | 26.816.557.106 | 29.153.274.110 |
| 2 | Obrana | 4.352.491.452 | 4.767.119.002 | 4.649.323.996 | 6.882.432.547 |
| 3 | Javni red i sigurnost | 8.535.651.903 | 8.848.866.440 | 9.310.145.037 | 10.341.262.847 |
| 4 | Ekonomski poslovi | 16.823.392.762 | 19.308.426.016 | 20.381.570.157 | 20.899.734.090 |
| 5 | Zaštita okoliša | 825.922.728 | 1.188.080.202 | 1.328.063.667 | 1.842.220.698 |
| 6 | Usluge unapređenja stanovanja i zajednice | 2.006.475.166 | 2.671.400.429 | 3.186.252.796 | 5.132.333.399 |
| 7 | Zdravstvo | 12.517.969.486 | 12.871.108.858 | 15.392.943.911 | 22.474.825.983 |
| 8 | Rekreacija, kultura i religija | 2.271.766.172 | 2.596.820.901 | 2.473.376.811 | 2.638.867.501 |
| 9 | Obrazovanje | 14.957.095.977 | 15.796.948.055 | 8.028.701.952 | 8.632.803.014 |
| 10 | Socijalna zaštita | 50.020.442.937 | 52.269.302.690 | 61.993.482.523 | 61.032.648.180 |

Izvor: Obrada autora prema godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna po godinama s web-stranica Ministarstva financija na poveznici: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86>

Od svih komponenti javnih rashoda, u sljedećim poglavljima detaljnije se opisuju obrazovanje, zdravstvo i socijalna zaštita.

4.5.1. OBRAZOVANJE

Ključna je institucija za obrazovanje u Hrvatskoj Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Ministarstvo znanosti i obrazovanja podupire ukupni razvoj Republike Hrvatske osiguravanjem uvjeta za odgoj i obrazovanje te formiranje kompetentnih, poduzetnih i odgovornih osoba uz pristupačan, uključiv, kvalitetan i dostupan sustav cjeloživotnog obrazovanja; za kvalitetno strukovno obrazovanje koje odgovara na sadašnje i buduće potrebe tržišta rada; za razvoj znanosti temeljen na izvrsnosti i međunarodnoj kompetitivnosti.⁵⁰

⁵⁰ <https://mzo.gov.hr/o-ministarstvu/9>

Sustav obrazovanja u Republici Hrvatskoj sastoji se od ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja. Rani i predškolski odgoj i obrazovanje u RH obuhvaća odgoj, obrazovanje i skrb o djeci predškolske dobi, a ostvaruje se programima odgoja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, prehrane i socijalne skrbi za djecu od šest mjeseci do polaska u školu. Osnovnoškolski odgoj i obrazovanje u RH obavezno je i besplatno za svu djecu od šeste do petnaeste godine, a za učenike s višestrukim teškoćama u razvoju najdulje do 21. godine života. Za osobe starije od 15 godina, a koje nisu završile zakonom obveznu osnovnu školu, postoji mogućnost uključivanja u program osnovnog obrazovanja za odrasle. Srednjoškolskim odgojem i obrazovanjem svakome se pod jednakim uvjetima i prema njegovim sposobnostima omogućava stjecanje znanja i sposobnosti za rad i nastavak školovanja, a nakon završetka osnovnoškolskog odgoja i obrazovanja.⁵¹ Srednjoškolske ustanove su srednje škole i učenički domovi. Programi srednjeg obrazovanja programi su za stjecanje niže razine srednjeg obrazovanja, programi za stjecanje srednjeg obrazovanja i programi osposobljavanja i usavršavanja. Ovisno o vrsti obrazovnog programa, srednje škole su gimnazije, strukovne i umjetničke škole.⁵²

Visoka učilišta obavljaju djelatnost visokog obrazovanja. To su sveučilište, fakultet i umjetnička akademija u njegovu sastavu, veleučilište i visoka škola. Sveučilište, fakultet i umjetnička akademija osnivaju se radi obavljanja djelatnosti visokog obrazovanja, znanstvene, stručne i umjetničke djelatnosti te druge djelatnosti u skladu sa zakonom i statutom. Sveučilišni studiji osposobljavaju studente za obavljanje poslova u znanosti i visokom obrazovanju, u poslovnom svijetu, javnom sektoru i društvu općenito. Sveučilišni studiji obuhvaćaju tri razine, a to su preddiplomski, diplomski i poslijediplomski studij. Veleučilište i visoka škola osnivaju se radi obavljanja djelatnosti visokog obrazovanja organizacijom i izvođenjem stručnih studija te mogu obavljati stručnu, znanstvenu i umjetničku djelatnost. Stručni studiji pružaju studentima razinu znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje stručnih zanimanja te ih osposobljavaju za neposredno uključivanje u radni proces. Stručno obrazovanje obuhvaća kratki stručni studij, preddiplomski stručni studij i specijalistički diplomski stručni studij.⁵³

U Hrvatskoj se obrazovanje na svim razinama pretežno financira iz javnih sredstava. Ustav RH propisuje besplatno obvezno obrazovanje koje obuhvaća osmogodišnji program osnovne škole. Uz javno financirane obrazovne ustanove u Hrvatskoj postoji manji broj privatnih obrazovnih ustanova koje troškove svojeg poslovanja pokrivaju samo školarinama. U financiranju obrazovanja u Hrvatskoj sudjeluju sve razine vlasti kao i sami polaznici. U financiranju predškolskog obrazovanja sudjeluju svi nositelji financiranja. Općine i gradovi financiraju plaće, tekuće i kapitalne rashode za dječje vrtiće na svom području, a županije sufinanciraju općine i gradove s nedostatnim financijskim kapacitetom. Središnja država na ovoj razini sudjeluje samo u financiranju posebnih potreba djece s teškoćama u razvoju, dok roditelji plaćaju dio troškova smještaja i prehrane. Na razini osnovnoškolskog obrazovanja gradovi i

⁵¹<https://mzo.gov.hr/odgoj-i-obrazovanje/109>

⁵² <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/srednjoskolski-odgoj-i-obrazovanje/130>

⁵³ <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/visoko-obrazovanje/133>

županije financiraju tekuće i kapitalne rashode osnovnih škola na svom području, a središnja država financira plaće i sufinancira gradove i županije s nedostatnim financijskim kapacitetom. Roditelji financiraju užinu i udžbenike iako dio gradova i županija omogućuje učenicima besplatne udžbenike. Na razini srednjoškolskog obrazovanja, u financiranju sudjeluju županije koje financiraju tekuće i kapitalne rashode za srednje škole na svom području, a središnja država financira plaće i sufinancira županije s nedostatkom financijskih sredstava. Roditelji financiraju udžbenike iako neke županije omogućuju učenicima besplatne udžbenike. Financiranje visokoškolskog obrazovanja je obveza središnje države koja financira plaće, tekuće i kapitalne rashode te standard studenata što podrazumijeva subvencioniranu prehranu i smještaj dok roditelji ili sami studenti plaćaju dio školarine i udžbenike.⁵⁴

Ukupan broj zaposlenih u školstvu, znanosti i visokom obrazovanju 2021. godine iznosio je 86 143 zaposlene osobe, a u prethodno prikazanoj tablici 6. vidi se kretanje broja zaposlenih u tom sektoru kroz zadnje četiri godine.

Godine 2021. prema funkcijskoj klasifikaciji rashoda državnog proračuna, za obrazovanje je izdvojeno 8.632.803,014 milijarde kuna, što je vidljivo iz prethodno prikazane tablice 10., kao što su prikazani i rashodi za obrazovanje u zadnje četiri godine.

Osim u obrazovanje, države ulažu i u znanost, istraživanje i razvoj što ima pozitivne vanjske učinke jer rezultati znanstvenih istraživanja doprinose tehnološkom razvoju, unaprjeđuju metode liječenja, omogućavaju bolje upravljanje resursima. U Hrvatskoj se 42 % ukupnih izdataka za istraživanje i razvoj financira iz privatnog, a ostatak iz javnog sektora i visokoškolskih ustanova. U Hrvatskoj postoji preko 180 pravnih osoba registriranih za znanstvenu djelatnost koje su upisane u Upisnik znanstvenih organizacija i imaju pravo na javno financiranje. To su javni znanstveni instituti, visoka učilišta te ostale pravne osobe kao što je Nacionalna sveučilišna knjižnica (NSK), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU) i slično. Ostale ključne institucije za znanost u Hrvatskoj su Ministarstvo znanosti i obrazovanja (obavlja upravne i druge poslove iz područja znanosti i obrazovanja), Hrvatska zaklada za znanost (HRZZ) koja osigurava potporu znanstvenih, visoko obrazovnih i tehnoloških programa i projekata; Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj (NVZVOTR) koje kao najviše stručno tijelo brine za razvoj i kvalitetu cjelokupne znanstvene djelatnosti i sustava znanosti, visokog obrazovanja i tehnološkog sustava u Hrvatskoj te utvrđuje uvjete koje moraju ispuniti organizacije i znanstvenici kako bi mogli obavljati znanstvenu djelatnost; te agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO) koja se bavi osiguranjem kvalitete znanosti i visokog obrazovanja i provodi postupke akreditacije i vrednovanja akademskih institucija u Hrvatskoj.⁵⁵

⁵⁴ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 124.

⁵⁵ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 125. – 127.

4.5.2. ZDRAVSTVO

Ministarstvo zdravstva (MZ) u Hrvatskoj ima ulogu upravitelja sustava zdravstvene zaštite sa širokim ovlastima. To uključuje upravljanje zakonodavstvom iz područja zdravstvene zaštite, izradu proračuna, nadziranje zdravstvenog statusa i zdravstvenih potreba, edukaciju zdravstvenih djelatnika i nadgledanje procesa reforme zdravstvenog sustava u Hrvatskoj.

Zdravstveni sustav financira se iz različitih izvora. Doprinosi za zdravstveno osiguranje u Hrvatskoj obvezni su za sve zaposlene građane i za poslodavce. Uzdržanim članovima radno aktivnih članova obitelji, zdravstvene usluge u Hrvatskoj pokrivene su doprinosima koje plaća radno aktivni član obitelji. Samozaposleni radnici u Hrvatskoj također su dužni plaćati doprinose za zdravstveno osiguranje. Hrvatski građani koji su svrstani u socijalno osjetljivu kategoriju oslobođeni su plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje; skupine kao što su umirovljenici i osobe s niskim primanjima i dalje imaju osiguran pristup državnim zdravstvenim ustanovama.⁵⁶

U Hrvatskoj ključna institucija za provedbu obveznog zdravstvenog osiguranja je Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO). HZZO javna je ustanova čiji je osnovni cilj osigurati sredstva za zdravstvenu zaštitu kako bi osigurane osobe imale odgovarajući pristup zdravstvenoj usluzi. HZZO se također brine i za ostvarivanje prava na novčane naknade, primjerice za vrijeme bolovanja i porodiljnog dopusta. Opseg prava na zdravstvenu zaštitu reguliran je Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju.⁵⁷

U Hrvatskoj svi građani imaju pravo na zdravstvenu zaštitu iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Podaci HZZO-a iz 2021. godine pokazuju da je te godine evidentirano 4.148.091 osiguranika, od čega je aktivnih radnika 1.613.090, umirovljenika 1.051.358, a ostatak čine aktivni poljoprivrednici, članovi obitelji i ostali.⁵⁸

Zdravstvena zaštita u Hrvatskoj organizirana je na tri razine. Primarna zdravstvena zaštita u zdravstvenim ustanovama provodi se kroz domove zdravlja, hitnu medicinsku pomoć, ljekarne i privatnu "opću" praksu. Radi se o najčešćim kontaktima stanovništva sa zdravstvenim službama. Obuhvaća mjere razne prevencije, mjere zaštite i unaprjeđenja zdravlja, ambulantno i kućno liječenje, djelatnost opće i školske medicine, higijensko-epidemiološku zaštitu, hitnu pomoć itd. Sekundarna zdravstvena zaštita odnosi se na bolničku zdravstvenu zaštitu, tj. dijagnostiku i stacionarno (bolničko) liječenje te specijalističko-konzilijarnu zdravstvenu zaštitu. Tercijarna zdravstvena zaštita također se provodi uglavnom unutar bolnica te obuhvaća

⁵⁶ <https://hzzo.hr/pravni-akti/opis-zdravstvenog-sustava>

⁵⁷ <https://www.zakon.hr/z/192/Zakon-o-obveznom-zdravstvenom-osiguranju>

⁵⁸ <https://hzzo.hr/sites/default/files/inline-files/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20%20POSLOVANJU%20HZZO-a%20za%202021.pdf>

obavljanje najsloženijih oblika zdravstvene zaštite iz specijalističkih djelatnosti u kliničkim ustanovama i državnim zdravstvenim zavodima.⁵⁹

Obveznim zdravstvenim osiguranjem preko HZZO-a ne pokrivaju se svi troškovi zdravstvene zaštite. Osiguranici moraju sami snositi dio troškova zdravstvene zaštite koji se često naziva i participacija. Iznimke su djeca do 18. godine života, nesposobni za samostalan život itd. Da bi pokrili troškove osiguranja, osiguranici mogu ugovoriti dopunsko zdravstveno osiguranje, koje se osim kod HZZO-a može ugovoriti i kod nekoliko osiguravajućih društava. Postoji i mogućnost ugovaranja dodatnog zdravstvenog osiguranja pri čemu se radi o nadogradnji, odnosno osiguranju višeg standarda zdravstvene zaštite u odnosu na standard iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Dodatno osiguranje nude isključivo privatni osiguravatelji, a njime se ostvaruje pravo na korištenje usluga sistematskih pregleda, specijalističkih pretraga, dijagnostičke obrade i obavljanje laboratorijskih pretraga. Na taj način izbjegavaju se duge liste čekanja i nisu potrebne uputnice kako bi se ostvarile neke od pretraga. Osim spomenutih dobrovoljnih osiguranja, prema Zakonu o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju⁶⁰ moguće je ugovoriti i privatno zdravstveno osiguranje čime se osigurava zdravstvena zaštita osobama koje borave u Hrvatskoj, a nisu osigurane obveznim zdravstvenim osiguranjem.⁶¹

Hrvatski zdravstveni sustav susreće se s mnogim problemima. Po pitanju pokazatelja rizika oboljenja te kvalitete i učinkovitosti liječenja hrvatski zdravstveni sustav pokazuje lošije rezultate od prosjeka EU. Zabrinjavajuće je korištenje alkohola i cigareta te pretilost djece i odraslih. Smrtnost od raka u Hrvatskoj među najvišima je u EU. Bolest Covid-19 postala je treći vodeći uzrok smrtnosti u 2020.⁶² Što se tiče financiranja, problem je financijske održivosti hrvatskog zdravstvenog sustava očit. Svega trećina osiguranika aktivni su osiguranici na temelju čijeg se rada plaćaju doprinosi za zdravstveno osiguranje. Ti su doprinosi osnovni prihod HZZO-a, a visina ukupnih doprinosa ovisi o broju zaposlenih i visini plaća, što je određeno kretanjima na tržištu rada. Starenje stanovništva i problem iseljavanja čine sustav dugoročno fiskalno neodrživim jer starenje stanovništva utječe na rast troškova zdravstvene zaštite, a s druge strane sve je manji broj onih koji plaćaju doprinose. Sustav nadzora, upravljanja troškovima i planiranja prihoda i rashoda podbacuje. Unatoč tome što HZZO iskazuje uravnoteženo financijsko poslovanje, Vlada je prisiljena sanirati dio dugovanja bolnica, kao što je dug veledrogerijama nakon prijetnji obustave isporuke lijekova i medicinskog materijala. Po broju liječnika Hrvatska je ispod prosjeka EU. Prema podacima OECD-a u Hrvatskoj rade 3,2 liječnika na tisuću stanovnika, a najveći nedostatak liječnika osjeti se u području opće prakse. Iako je zdravstvena zaštita omogućena svim građanima, pitanje dostupnosti može imati ograničenja u regionalnoj raspodjeli dostupnosti, zbog toga što je zdravstvena zaštita izrazito koncentrirana u većim gradovima, pogotovo u Zagrebu. Uza sve

⁵⁹ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 196.

⁶⁰ <https://www.zakon.hr/z/792/Zakon-o-dobrovoljnom-zdravstvenom-osiguranju>

⁶¹ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 197.

⁶² https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-01/2021_chp_hr_croatian.pdf

nabrojane probleme, također se može zaključiti i kako je u Hrvatskoj zapostavljena prevencija i da postoji općenita nebriga stanovništva o vlastitom zdravlju.⁶³

Prema statističkom prikazu Ministarstva uprave i pravosuđa iz 2021. godine, u 2021. godini u sektoru zdravstva u Hrvatskoj bilo je zaposleno 70 109 osoba.⁶⁴

Lokalna samouprava i županije imaju u vlasništvu i upravljaju velikim brojem zdravstvenih ustanova primarne i sekundarne zdravstvene zaštite, uključujući opće bolnice, poliklinike, zavode za javno zdravstvo itd. Primjerice, bolnica Sveti Duh u Zagrebu u vlasništvu je Grada Zagreba. Vlasnik je odgovoran za održavanje infrastrukture i kapitalna ulaganja, a financiranje zdravstvene zaštite odvija se preko HZZO-a sukladno međusobnim ugovornim obvezama.⁶⁵

Prema funkcijskoj klasifikaciji rashoda proračuna u Hrvatskoj je 2021. godine za zdravstvo izdvojeno 22.474.825,983 kuna, što je vidljivo u prethodno prikazanoj tablici 10., a iz koje su također vidljivi rashodi za zdravstvo u zadnje četiri godine.

4.5.3. SOCIJALNA ZAŠTITA

Socijalna zaštita ostvaruje se preraspodjelom dohotka dvojako, a to je kroz javne rashode putem sustava socijalnog osiguranja i skrbi i kroz javne prihode progresivnim oporezivanjem. Da bi se ostvarila funkcija preraspodjele i borba protiv siromaštva, država intervenira organizacijom i provedbom raznih programa pomoći u slučaju siromaštva, privremene nesposobnosti za rad i nezaposlenosti. Također, brine o starijima i bolesnima kroz sustave mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. Prema vrsti pomoći potrebitima, najčešća je podjela na pomoć u novcu ili u naravi. U novčanu pomoć ulaze mirovine, invalidnine, naknade za vrijeme nezaposlenosti, naknade za vrijeme bolesti, porodiljne naknade, dječji doplatci i druge socijalne novčane pomoći. Kroz socijalne programe država paralelno s tim pruža čitav niz pomoći u naravi kao i materijalno-pravnu pomoć. U tu kategoriju ulaze zdravstvena zaštita i obrazovanje, a u novije vrijeme i aktivnija uloga države u području stanovanja i stambene politike.

U užem smislu postoje četiri sustava socijalnog osiguranja i skrbi koji najviše pridonose poboljšanju socijalne slike društva, a to su mirovinsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, osiguranje i prava za vrijeme nezaposlenosti te socijalna skrb. U području zdravstva ključan je Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO), u području mirovinskog sustava ključan je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), ali i druge institucije preko kojih se ostvaruje mirovina kao što su mirovinski fondovi i mirovinska osiguravajuća društva. Osim mirovina i zdravstvene zaštite, HZZO i HZMO zaduženi su za još neka prava, a to su porodiljne

⁶³ Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020., str. 201. – 202.

⁶⁴<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Statisti%C4%8Dki%20prikaz/Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20broj%2022.pdf>

⁶⁵ Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020., str. 197.

i roditeljske potpore koje se ostvaruju preko HZZO-a i doplatak za djecu koji se ostvaruje preko HZMO-a.

U području politike zapošljavanja djeluje Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ) koji kao javna ustanova rješava probleme vezane uz zapošljavanje i nezaposlenost u najširem smislu. HZZ provodi aktivnu politiku koja podrazumijeva povećanje zapošljivosti nezaposlenih osoba putem programa prekvalifikacija i osposobljavanja. Također, aktivna politika zapošljavanja obuhvaća brojne potpore za zapošljavanje, usavršavanje, samozapošljavanje te obrazovanje nezaposlenih. Isto tako, HZZ pruža i materijalno-pravnu zaštitu nezaposlenima kroz razne novčane naknade, pomoći, naknade troškova za vrijeme obrazovanja, jednokratne novčane pomoći, naknade putnih i selidbenih troškova itd. Prema godišnjem izvješću o radu HZZ-a⁶⁶, 2021. godine prihodi HZZ-a iznosili su 7.158.747.538 kn, a rashodi 7.175.260.031 kn, od čega je najveći iznos od 5.954.742,319 kn iskorišten na aktivnu politiku zapošljavanja. HZZ najvećim se dijelom financira iz državnog proračuna (oko 85 %), a ostatak se financira uglavnom iz fondova EU.⁶⁷

Sustav socijalne skrbi u Hrvatskoj najvećim je dijelom u nadležnosti lokalnih centara za socijalnu skrb, kao što je Centar za socijalnu skrb Zagreb. Postoje i druge ustanove, primjerice domovi socijalne skrbi, udomiteljske obitelji, razne udruge i vjerske zajednice koje pružaju socijalnu skrb. U tome pomaže država s ciljem sprečavanja, ublažavanja i otklanjanja socijalne ugroženosti. Socijalnu skrb mogu ostvarivati dvije kategorije korisnika, a to su siromašni koji nemaju vlastitih prihoda ili su ti prihodi manji od propisanih cenzusa i osobe koje socijalnu skrb primaju u svrhu zadovoljavanja specifičnih potreba kao što su invaliditet, starost, psihička bolest, ovisnost itd. U to spadaju i djeca bez odgovarajuće roditeljske skrbi, s problemima u ponašanju te žrtve obiteljskog nasilja. Financijska sredstva za ta prava osigurana su većim dijelom iz državnog proračuna te proračuna jedinica lokalne i područne samouprave, a manjim dijelom iz donacija i vlastitih sredstava.⁶⁸

Godine 2021. za socijalnu zaštitu, prema funkcijskoj klasifikaciji rashoda državnog proračuna, izdvojeno je 61.032.468,180 kn, prema prethodno prikazanoj tablici 10. U istoj tablici prikazani su rashodi za socijalnu zaštitu u zadnje četiri godine.

⁶⁶<https://www.hzz.hr/content/hzz/GODIS%CC%8CNJE%20IZVJES%CC%8CC%CC%81E%20O%20RADU%20HZZ-a%20ZA%202021-cjeloviti.pdf>

⁶⁷ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 155.

⁶⁸ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 150. – 156.

4.5.3.1. MIROVINSKO OSIGURANJE

Hrvatska ima mješoviti javno-privatni mirovinski sustav koji nudi tri razine (tri stupa) zaštite rizika od starosti, a to su obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti; obvezno mirovinsko osiguranje na temelju individualizirane kapitalizirane štednje te dobrovoljno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje.⁶⁹

Prvi obvezni stup međugeneracijske solidarnosti obvezno je javno mirovinsko osiguranje i predstavlja program socijalnog osiguranja. U tom sustavu članovi tijekom radnog vijeka plaćaju doprinose iz plaće, a umirovljeni članovi ostvaruju pravo na mirovinu, što je djelomično utemeljeno na njihovim doprinosima. Naziva se stupom generacijske solidarnosti, što znači da osobe koje rade izdvajaju doprinose za mirovinsko osiguranje iz kojih se isplaćuje mirovina sadašnjim korisnicima mirovine, a kad aktivna generacija i sama bude umirovljena, njezine će se mirovine financirati iz doprinosa neke buduće generacije aktivnih osiguranika. Uz starosne mirovine uključene su i invalidske i obiteljske mirovine, u čemu se također očituje solidarnost kroz preraspodjelu dohotka i drugim skupinama u društvu. Uz solidarnost, drugo načelo prvog stupa je i uzajamnost jer visina mirovine ovisi i o duljini staža i visini plaće. Prvi stup obavezan je za sve zaposlenike i financira se uplatom doprinosa iz bruto plaće od 15 %. Uplaćeni doprinosi predstavljaju namjenski prihod državnog proračuna, odnosno HZMO-a koji se nalazi u sustavu državne riznice. Prvi stup zakonski je reguliran Zakonom o mirovinskom osiguranju⁷⁰, kao i posebnim zakonima koji utvrđuju povoljnije uvjete za ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja pojedinih skupina osiguranika (primjerice hrvatski branitelji, saborski zastupnici i sl.)

Provedba obveznog mirovinskog osiguranja u nadležnosti je Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO), a osiguranici mogu ostvariti pravo na mirovinu (starosnu, prijevremenu, invalidsku, privremenu invalidsku, obiteljsku, najnižu i osnovnu), naknadu zbog tjelesnog oštećenja, profesionalnu rehabilitaciju te dodatak na mirovine. U Hrvatskoj je propisana minimalna i maksimalna mirovina, a za izračun mirovine koristi se tzv. opća mirovinska formula.⁷¹

Drugi obvezni stup individualne kapitalizirane štednje predstavlja sustav individualne štednje i osiguranik mora u njega uplaćivati 5 % doprinosa iz svoje bruto plaće. "Individualno" znači da se radi o osobnoj imovini, a uplaćena sredstva evidentiraju se na osobnom računu osiguranika u obveznom mirovinskom fondu (OMF). U Hrvatskoj trenutno postoje četiri obvezna mirovinska fonda kojima upravljaju društva za upravljanje obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, a osiguranik ima pravo birati fond i kategoriju obveznog mirovinskog fonda u koji će uplaćivati doprinos. "Kapitalizirano" znači da se štednja u fondu kapitalizira ili uvećava za prinos na ulaganja fonda u vrijednosne papire. Prikupljeni novac od doprinosa

⁶⁹ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 170.

⁷⁰ <https://www.zakon.hr/z/91/Zakon-o-mirovinskom-osiguranju>

⁷¹ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 171. – 172.

fondovi ulažu na financijskim tržištima i ostvaruju prinos koji uvećava mirovinsku štednju na osobnim mirovinskim računima članova fonda, a osiguranik može u svakom trenutku vidjeti, direktno preko fonda ili preko REGOS-a (središnji registar osiguranika), koliko ušteđenih i uvećanih sredstava ima na osobnom mirovinskom računu OMF-a. Nakon ostvarenja prava na mirovinu u prvom stupu, osiguranik prebacuje sredstva iz OMF-a u mirovinsko osiguravajuće društvo s kojim sklapa ugovor o mirovini. Pojedinaac, osiguran kroz dva stupa, ostvaruje pravo na mirovinu iz oba stupa. Uz obvezne mirovinske fondove i mirovinska osiguravajuća društva uključene su još dvije institucije i to REGOS ili Središnji registar osiguranika koji je institucija u funkciji građana, a bavi se vođenjem i održavanjem registra podataka o doprinosima za obvezna mirovinska osiguranja po osiguranicima, izborom i promjenom obveznog mirovinskog fonda, evidencijom uplaćenih doprinosa te prikupljanjem i kontrolom podataka po osiguranicima za obvezna mirovinska osiguranja. Druga institucija uz REGOS je Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA). HANFA je regulatorna institucija koja nadzire financijska tržišta, financijske usluge i pravne i fizičke osobe koje te usluge pružaju.⁷²

Treći dobrovoljni stup individualne kapitalizirane štednje počiva na dobrovoljnom principu i individualnoj kapitaliziranoj štednji. Osiguranici se mogu dodatno osigurati za mirovinu samostalno odlučujući o visini, dinamici uplata te roku štednje, a ti se doprinosi prikupljaju na osobnim računima u dobrovoljnim mirovinskim fondovima (DMF).⁷³

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO) javna je ustanova osnovana Zakonom o mirovinskom osiguranju, ima svojstvo pravne osobe s pravima, obvezama i odgovornošću utvrđenom Zakonom i Statutom, a u rješavanju o pravima i obvezama iz mirovinskog osiguranja ima javne ovlasti. Rad HZMO-a javan je. Javnost rada ostvaruje se izvještavanjem Hrvatskog sabora, osiguranika i korisnika prava iz mirovinskog osiguranja o radu i poslovanju HZMO-a najmanje jedanput godišnje, osiguravanjem dostupnosti podataka o radu HZMO-a sredstvima javnog priopćavanja te objavom Statuta i drugih općih akata HZMO-a, kojima se uređuju prava i obveze osiguranika i korisnika prava iz mirovinskog osiguranja, u Narodnim novinama. HZMO posluje samostalno, a predstavlja ga i zastupa ravnatelj. Upravni nadzor nad HZMO-om obavlja ministarstvo nadležno za mirovinski sustav, a nadzor i praćenje primjene propisa o doplatku za djecu ministarstvo nadležno za obitelj. HZMO osnivač je trima pravnim osobama, i to Hrvatskom mirovinskom osiguranju d. o. o. (HMO d.o.o.), Hrvatskom mirovinskom investicijskom društvu d.o.o. (HMID d.o.o.) i Hrvatskom mirovinskom osiguravajućem društvu (HR MOD d.d.)⁷⁴.

Prema aktualnoj statistici broj je osiguranika u mirovinskom osiguranju 1.645.750, broj korisnika mirovine 1.230.173, a broj korisnika doplatka za djecu 124.875.⁷⁵

⁷² Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 174. – 175.

⁷³ Šimović, Deskar-Škrbić, *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*, 2020., str. 177.

⁷⁴ <https://www.mirovinsko.hr/hr/o-hzmo-u-210/210>

⁷⁵ <https://www.mirovinsko.hr/>

Prema financijskom planu Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje u 2021. godini ukupni prihodi iznosili su 45.391.284,600 kn, a rashodi 45.403.544,600 kn, od čega su mirovine 43.519.690,000 kn, doplatak za djecu 1.273.000,000 kn, a socijalne pomoći i naknade 46.100,000 kn.⁷⁶

⁷⁶ https://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/Upravno-vijece/UV_2021/12-sjednica-UV-28-12-2021/1-Odluka-o-usvajanju-Izmjena-i-dopuna-Financijskog-plana-za-2021.pdf?vel=2142076

5. ZAKLJUČAK

Ekonomija javnog sektora temelji se na ekonomiji blagostanja i koristi se za poboljšanje života građana. To je znanost o ekonomskim politikama s naglaskom na oporezivanje, koja se već dugo proučava i predmet je bavljenja mnogih ekonomista. Ekonomija javnog sektora također se bavi ulogom države u tržišnom gospodarstvu. Njome se analiziraju javni prihodi i javni rashodi te njihov utjecaj na razinu i alokaciju raspoloživih resursa, gospodarski rast te preraspodjelu dohotka i bogatstva.

Država svojim aktivnostima utječe na živote građana na puno načina, primjerice kroz državne škole, kroz naknade za nezaposlenost, te socijalno osiguranje. Građani su obvezni plaćati porez, a također i veliki dio građana radi u državnim službama. Država regulira i pravni sustav i sudove.

Aktivnosti države, odnosno način na koji konkretno država utječe na živote građana, proizvodnja su dobara i usluga, regulacija i subvencioniranje privatne proizvodnje, nabavke dobara i usluga te preraspodjela nacionalnog dohotka.

Funkcije države su: alokacijska kojom se nastoji ispraviti tržišni neuspjeh tako da raspoloživa proračunska sredstva usmjeri na optimalan način i upotrijebi tako da pribavi javna ali i određena privatna dobra; distribucijska funkcija koja se bavi pitanjem jednakosti i pravednosti na način da država mijenja raspodjelu dohodaka koji se ostvaruju na tržištu kako bi zadovoljila socijalne i političke ciljeve; stabilizacijska funkcija ostvaruje se državnim utjecajem na makroekonomski rast i stabilnost; informativna funkcija države je u uvođenju mjera i politika za kvalitetno uvođenje novih tehnologija, a putem kojih će se proizvođači i potrošači informirati na tržištu.

Javni sektor podrazumijeva opću državu koja se sastoji od središnje, regionalne i lokalne države te fondova socijalne sigurnosti i javnih poduzeća. Veličina javnog sektora iskazuje se kroz udio prihoda i rashoda opće države u BDP-u, kao i kroz broj zaposlenih u javnom sektoru.

Proračun kao državni akt koji donosi Hrvatski sabor prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini, služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje i kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava. Reguliran je Zakonom o proračunu. Korisnici državnog proračuna su sve institucije kojima je osnivač središnja država, kojima je izvor prihoda državni proračun u iznosu od 50 % i svi koji su navedeni u Registru proračunskih korisnika. Izvanproračunski korisnici institucije su u kojima Vlada ima odlučujući utjecaj na upravljanje te su navedeni u Popisu izvanproračunskih korisnika. Najvažniji proračunski prihodi porezi su od kojih su najvažniji porez na dohodak, porez na dobit, porez na dodanu vrijednost, doprinosi, pomoći, prihodi od imovine itd.

Rashodi proračuna ukupno se prikazuju kao rashodi poslovanja i rashodi za nabavku nefinancijske imovine; rashodi poslovanja tekući su rashodi iskazani prema ekonomskoj klasifikaciji. Prema funkcijskoj klasifikaciji rashodi se dijele prema funkcijskoj namjeni, a to su primjerice obrana, javni red i sigurnost, obrazovanje, socijalna zaštita, zdravstvo itd.

Obrazovanje kao posebna kategorija javnih rashoda podrazumijeva sustav obrazovanja koji se sastoji od ranog i predškolskog odgoja, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja. Obrazovanje na svim razinama pretežno se financira iz javnih sredstava. Također, Hrvatska ulaže i u znanost,

istraživanje i razvoj. Ključna institucija za obrazovanje i znanost je Ministarstvo znanosti i obrazovanja.

U zdravstvu kao kategoriji javnih rashoda ulogu upravitelja sustava zdravstvene zaštite ima Ministarstvo zdravstva, a ključna institucija za provedbu obveznog zdravstvenog osiguranja je Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. HZZO javna je ustanova čiji je cilj osigurati sredstva za zdravstvenu zaštitu kako bi osigurane osobe imale odgovarajući pristup zdravstvenoj usluzi, a također se brine i za ostvarivanje prava na novčane naknade. Zdravstvena zaštita u Hrvatskoj organizirana je na tri razine: primarnu, sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu. S obzirom na to da se zdravstvenim osiguranjem preko HZZO-a ne pokrivaju svi troškovi zdravstvene zaštite, osiguranici moraju sami snositi dio troškova.

Socijalna zaštita ostvaruje se preraspodjelom dohotka dvojako, a to je kroz javne prihode putem socijalnog osiguranja i skrbi i kroz javne prihode progresivnim oporezivanjem. Država provodi razne programe pomoći u slučaju siromaštva, privremene nesposobnosti za rad i nezaposlenosti, također brine o starijima i bolesnima kroz sustave mirovinskog i zdravstvenog osiguranja.

Mirovinsko osiguranje u Hrvatskoj počiva na tri stupa, a to su obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti, obvezno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje te dobrovoljno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje. Obvezno mirovinsko osiguranje provodi Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, a osiguranici mogu ostvariti pravo na mirovinu, naknadu zbog tjelesnog oštećenja, profesionalnu rehabilitaciju te dodatak na mirovine.

6. LITERATURA:

1. Radna skripta iz predmeta Ekonomija javnog sektora
2. Šimović, Deskar-Škrbić, Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima, 2020.
3. <https://hr.wikipedia.org/wiki/Dr%C5%BEava>
4. Doc. dr. sc. Barbara Preložnjak:
https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Elementi_drzave.pdf
5. Joseph E. Stiglitz, Ekonomija javnog sektora
6. P. Bejaković, G. Vukšić, V. Bratić: Veličina javnog sektora u Hrvatskoj HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA, god. 11. (2010.), br. 1.
7. <https://edukacija.rs/poslovne-vestine/menadzment/pojam-klasifikacija-i-funkcije-trzista>
8. <https://arhivanalitika.hr/blog/b2b-ekonomika-javnog-sektora-2-obuhvat-i-velicina-javnog-sektora-u-hrvatskoj/>
9. <https://www.hnb.hr/statistika/statisticki-podaci/opca-drzava/nefinancijski-racuni-opce-drzave>
10. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_HR.pdf
11. <https://www.hnb.hr/statistika/glavni-makroekonomski-indikatori>
12. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>
13. <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Statisti%C4%8Dki%20prikaz//ststisticki%20prikaz%20brošura%2024n.pdf>
14. <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/MURH-%20arhiva/Istaknute%20teme/Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20%20Ministarstva%20uprave%20-%20broj%2012.pdf>
15. <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/MURH-%20arhiva/Istaknute%20teme/Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20ministarstva%20uprave%20broj%2017.pdf>
16. https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Statisti%C4%8Dki%20prikaz/MPU_javna%20uprava%20vama%20na%20usluzi_statisticki%20prikaz%2020%20.pdf
17. <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Statisti%C4%8Dki%20prikaz/Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20broj%2022.pdf>
18. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_07_87_2791.html

19. Zakon o proračunu:
<https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu>
20. <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86>
21. Pero Jurković, Javne financije, Masmedia 2002., str. 286.
22. Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna:
<https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/racunovodstvo/Institucionalni%20okvir/PT%20Pravilnik%20%20o%20utvr%C4%91ivanju%20PK%20i%20IPK%20DP%20i%20PK%20i%20IPK%20JLPRS%20-%202021.docx>
23. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:0601_1
24. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_05_60_863.html
25. Marina Kesner-Škreb, iz knjige Javne financije u Hrvatskoj, Institut za javne financije, 2007.
26. https://www.porezna-uprava.hr/HR_porezni_sustav/Stranice/porez_na_dohodak.aspx
27. <https://www.porezna-uprava.hr/PdviEu/Stranice/PDViEU.aspx>
28. Danijela Kuliš, iz knjige Javne financije u Hrvatskoj, Institut za javne financije, 2007.
29. https://www.porezna-uprava.hr/hr_propisi/_layouts/15/in2.vuk2019.sp.propisi.intranet/propisi.aspx#id=pro1621
30. <https://www.rrif.hr/clanak-13675/>
31. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Listopad/17%20sjednica%20VRH/17%20-%202.1..pdf>
32. <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2021-godina/3116>
33. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Listopad/17%20sjednica%20VRH/17%20-%202.1..pdf>
34. <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/racunovodstvo/Institucionalni%20okvir/PT%20Pravilnik%20%20o%20utvr%C4%91ivanju%20PK%20i%20IPK%20DP%20i%20PK%20i%20IPK%20JLPRS%20-%202021.docx>
35. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:0601_1
36. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_05_60_863.html

37. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Listopad/17%20sjednica%20VRH/17%20-%202.1..pdf>
38. <https://mzo.gov.hr/odgoj-i-obrazovanje/109>
39. <https://mzo.gov.hr/o-ministarstvu/9>
40. <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/srednjoskolski-odgoj-i-obrazovanje/130>
41. <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/visoko-obrazovanje/133>
42. <https://hzzo.hr/pravni-akti/opis-zdravstvenog-sustava>
43. Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju:
<https://www.zakon.hr/z/192/Zakon-o-obveznom-zdravstvenom-osiguranju>
44. <https://hzzo.hr/sites/default/files/inline-files/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20O%20POSLOVANJU%20HZZO-a%20za%202021.pdf>
45. Zakon o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju: <https://www.zakon.hr/z/792/Zakon-o-dobrovoljnom-zdravstvenom-osiguranju>
46. https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-01/2021_chp_hr_croatian.pdf
47. <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Statisti%C4%8Dki%20prikaz/Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20broj%202022.pdf>
48. <https://www.hzz.hr/content/hzz/GODIS%CC%8CNJE%20IZVJES%CC%8CC%CC%81E%20O%20RADU%20HZZ-a%20ZA%202021-cjeloviti.pdf>
49. Zakon o mirovinskom osiguranju: <https://www.zakon.hr/z/91/Zakon-o-mirovinskom-osiguranju>
50. <https://www.mirovinsko.hr/hr/o-hzmo-u-210/210>
51. <https://www.mirovinsko.hr/>
52. https://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/Upravno-vijece/UV_2021/12-sjednica-UV-28-12-2021/1-Odluka-o-usvajanju-Izmjena-i-dopuna-Financijskog-plana-za-2021.pdf?vel=2142076

POPIS SLIKA:

| | |
|--|----|
| Slika 1. Funkcije države i razlozi za intervenciju | 9 |
| Slika 2. Prikaz javnog sektora prema MMF-u | 10 |
| Slika 3. Shematski prikaz javnog sektora u Republici Hrvatskoj | 11 |
| Slika 4. Opća država u Hrvatskoj | 11 |

POPIS TABLICA:

| | |
|--|----|
| Tablica 1. Prihodi i rashodi opće države u razdoblju 2018. – 2021. | 12 |
| Tablica 2. Prikaz hrvatskog BDP-a | 12 |
| Tablica 3. Udio prihoda i rashoda opće države u BDP-u..... | 13 |
| Tablica 4. Prihodi opće države zemalja EU | 13 |
| Tablica 5. Rashodi opće države zemalja Europske unije..... | 14 |
| Tablica 6. Prikaz broja zaposlenih u javnom sektoru RH kroz zadnje četiri godine | 15 |
| Tablica 7. Javne institucije u Hrvatskoj | 17 |
| Tablica 8. Prihodi hrvatskog državnog proračuna u zadnje četiri godine | 25 |
| Tablica 9. Prikaz rashoda hrvatskog državnog proračuna u zadnje četiri godine prema ekonomskoj klasifikaciji | 27 |
| Tablica 10. Rashodi proračuna prema funkcijskoj klasifikaciji | 28 |