

# Javni sektor RH u EU okruženju

---

**Kuštro, Laura**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics and Business in Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:145:999112>

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

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



*Repository / Repozitorij:*

[EFOS REPOSITORY - Repository of the Faculty of Economics in Osijek](#)



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Sveučilišni prijediplomski studij(financijski menadžment)

Laura Kuštro

## **JAVNI SEKTOR RH U EU OKRUŽENJU**

Završni rad

Osijek, 2024.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Sveučilišni prijediplomski studij (financijski menadžment)

Laura Kuštro

## **JAVNI SEKTOR RH U EU OKRUŽENJU**

Završni rad

**Kolegij: Hrvatsko i europsko gospodarstvo**

JMBAG: 0010233545

e-mail: [lkustro@efos.hr](mailto:lkustro@efos.hr)

Mentor: prof. dr. sc. Nataša Drvenkar

Komentor: dr. sc. Ivana Unukić

Osijek, 2024.

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek  
Faculty of Economics and Business in Osijek  
University Undergraduate Study (Financial Management)


Laura Kuštro

**THE PUBLIC SECTOR OF THE REPUBLIC OF CROATIA IN  
THE EU ENVIRONMENT**

Final paper

Osijek, 2024

**IZJAVA**  
**O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI,**  
**PRAVU PRIJENOSA INTELEKTUALNOG VLASNIŠTVA,**  
**SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA**  
**I ISTOVJETNOSTI DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA**

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je završni (navesti vrstu rada: završni/diplomski/specijalistički/doktorski) rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na vlastitim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštovanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.
2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom *Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska*. 
3. Kojom izjavljujem da sam suglasan/suglasna trajnom pohranjivanju i objavljivanju mog rada u Institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, Repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom Repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, NN 119/2022).
4. Izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan s dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

**Ime i prezime studenta/studentice: Laura Kuštro**

**JMBAG: 0010233545**

**OIB: 02308666022**

**e-mail za kontakt: laurakustro07@gmail.com**

**Naziv studija: prijediplomski studij-financijski menadžment**

**Naslov rada: Javni sektor RH u EU okruženju**

**Mentor/mentorica rada: prof.dr.sc. Nataša Drvenkar**

U Osijeku, \_\_\_\_\_ 2024. \_\_\_\_\_ godine

Potpis L. Kuštro

## **Javni sektor RH u EU okruženju**

### **SAŽETAK**

Javni sektor obuhvaća dio ekonomije koji je pod kontrolom države, uključujući državne institucije i javna poduzeća. Kvaliteta života građana uvelike ovisi o učinkovitosti tog sektora. Ovaj rad bavi se analizom javnog sektora Hrvatske u kontekstu Europske unije. Cilj rada je ispitati stanje hrvatskog javnog sektora unutar EU, s fokusom na definiciju pojma europeizacije i javnog sektora, te kako on funkcionira unutar europskog okruženja. Također će se razmotriti načini financiranja i veličina javnog sektora u Hrvatskoj.

Da bi se izbjegli problemi u radu javnog sektora, potrebno je osnovati stabilne institucije koje će biti otvorene za komunikaciju s javnošću, te spremne uvoditi nova rješenja i inovativne usluge.

**Ključne riječi: europeizacija, javni sektor, javna uprava, EU okruženje**

# **The public sector of the Republic of Croatia in the EU environment**

## **ABSTRACT**

The public sector encompasses the part of the economy that is controlled by the state, including government institutions and public enterprises. The quality of life of citizens largely depends on the efficiency of this sector. This paper analyzes the public sector in Croatia within the context of the European Union. The aim of the paper is to examine the state of the Croatian public sector within the EU, focusing on the definition of Europeanization and the public sector, as well as how it operates within the European framework. The paper will also consider the methods of financing and the size of the public sector in Croatia. To avoid problems in the functioning of the public sector, it is necessary to establish stable institutions that are open to communication with the public and ready to implement new solutions and provide innovative services.

**Keywords: Europeanization, public sector, public administration, EU environment**

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. TEORIJSKA PODLOGA I PRETHODNA ISTRAŽIVANJA</b> .....	2
2.1. Pojmovno definiranje europeizacije i javnog sektora.....	2
2.1.1. Instrumenti europeizacije .....	3
2.2. Pojmovno određenje i karakteristike javnog sektora.....	4
2.3. Podjela i karakteristike hrvatskog javnog sektora .....	6
2.3.1. Opća država.....	7
2.3.2. Javna poduzeća .....	7
2.4. Financiranje javnog sektora .....	9
2.4.1. Procjena veličine javnog sektora.....	10
<b>3. METODOLOGIJA RADA</b> .....	12
3.1. Predmet i cilj rada.....	12
3.2. Znanstvene metode .....	12
3.3. Struktura rada.....	12
<b>4. SUVREMENO UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM</b> .....	13
4.1. Načini upravljanja javnim sektorom.....	13
4.2. Novi javni menadžment.....	14
<b>5. ANALIZA HRVATSKOG JAVNOG SEKTORA U EU OKRUŽENJU</b> .....	16
5.1. Temeljne odrednice analize javnog sektora.....	16
5.1.1. Rashodi opće države .....	17
5.1.2. Kategorije rashoda u 2023. ....	18
5.1.3. Prihodi opće države u EU u 2023. ....	19
5.1.4. Stupanj ekonomske razvijenosti i rashodi opće države u EU u 2023. ....	20
5.1.5. Javni dug .....	20
5.1.6. Rast bruto domaćeg proizvoda.....	21



5.1.7. BDP po glavi stanovnika.....	22
5.1.8. Analiza zaposlenosti u EU i RH .....	23
5.1.9. Prihodi državnog proračuna .....	24
5.2. Izazovi javnog sektora RH u EU okruženju .....	25
5.3. Javni sektor u RH u odnosu na javne sektore u EU okruženju.....	25
<b>ZAKLJUČAK.....</b>	<b>27</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>28</b>
<b>POPIS SLIKA.....</b>	<b>31</b>

## 1. UVOD

Javni sektor predstavlja onaj dio ekonomije koji je pod izravnom kontrolom države, obuhvaćajući širok spektar državnih institucija i javnih poduzeća. Ovaj sektor igra ključnu ulogu u svakodnevnom životu građana, jer kvaliteta javnih usluga, poput zdravstva, obrazovanja, sigurnosti i infrastrukture, uvelike ovisi o učinkovitosti i organizaciji ovog sektora. Stoga, učinkovitost javnog sektora izravno utječe na kvalitetu života građana, kao i na ukupni gospodarski razvoj zemlje. Ovaj rad usmjeren je na detaljnu analizu javnog sektora u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na njegovu ulogu i funkcioniranje unutar šireg europskog okvira. Glavni cilj rada je temeljito ispitati i procijeniti stanje hrvatskog javnog sektora u kontekstu Europske unije, te analizirati kako proces europeizacije utječe na njegov razvoj i prilagodbu europskim standardima.

U ovom završnom radu, fokus je stavljen na analizu javnog sektora Hrvatske unutar EU, definiranje pojmova europeizacije i javnog sektora, te prikazivanje kako funkcionira javni sektor u Hrvatskoj unutar europskog okruženja. Također će biti istraženi načini financiranja, veličina javnog sektora i predstaviti će se suvremeni model upravljanja. Rad se sastoji od pet međusobno povezanih poglavlja.

U izradi rada korištene su metode analize, sinteze, dedukcije i indukcije te relevantna hrvatska i svjetska literatura.

## 2. TEORIJSKA PODLOGA I PRETHODNA ISTRAŽIVANJA

Ovaj dio rada će se usredotočiti na ključne pojmove vezane za europeizaciju i javni sektor te će se prikazati ključni teorijski okviri i prethodna istraživanja koji će pomoći pri boljoj analizi oblikovanja hrvatskih javnih politika i institucija.

### 2.1. Pojmovno definiranje europeizacije i javnog sektora

Kako bismo što bolje razumjeli tematiku rada koja se odnosi na javni sektor RH u europskom okruženju, potrebno je detaljno i jasno pojasniti pojmove europeizacije i javnog sektora. McCormick za europeizaciju kaže: „europeizacija je više od usklađivanja zakona i politika: ona se može odnositi i na razumijevanje pojma ‘Europe’, na nove prilike koje se otvaraju interesnim skupinama kao rezultat promjena administrativnih struktura i procesa, na projekt ujedinjenja Europe općenito, pa čak i na naše poimanje granica Europe“ (McCormick, 2010: 112). Prilikom procesa europeizacije, jedan od neizbježnih zadataka je promjena tj. prilagođavanje javne politike EU. „Promjena javnih politika vrlo je širok pojam koji obuhvaća sve aspekte transformacije, preoblikovanja, odnosno (ne)stabilnosti neke politike. (...) Promjene javnih politika mogu se razlikovati prema stupnju, širini ili intenzitetu, što znači da se odnose na donošenje malih ili velikih odluka, odnosno na pojedinačne ili duboke promjene, to jest na inkrementalne ili paradigmatičke izmjene neke politike koje podrazumijevaju dramatičnije rekonceptualizacije i restrukturiranje neke javne politike. (...) Stvarne promjene javnih politika vrlo su kompleksne pa je u praksi teško jednoznačno odrediti što je veliko, a što malo, što je brzo, a što sporo mijenjanje politike“ (Grubiša i sur., 2012:28).

Drugo gledište europeizacije je ono koje navodi kako je europeizacija “proces institucionalizacije i izgradnje političke zajednice koja se odvija na europskoj razini” (Grubiša i sur., 2012: 28).

Proces stvaranja politika u kontekstu europeizacije može se promatrati kroz dva različita pristupa: odozdo prema gore, poznat kao *bottom-up* pristup, i odozgo prema dolje, poznat kao *top-down* pristup. *Top-down* pristup podrazumijeva da politike dolaze s vrha, od najviših instanci vlasti, te se postupno provode prema nižim razinama, pri čemu ključnu ulogu igraju institucije i promjene unutar njih. S druge strane, *bottom-up* pristup polazi od nižih razina – od

civilnog društva, organizacija, krajnjih korisnika i pružatelja usluga – prema vrhu, gdje se na temelju njihovih potreba i inicijativa oblikuju javne politike.

### 2.1.1. Instrumenti europeizacije

Podjela koja se najčešće koristi kod kategorizacije instrumenata javne politike je ona koju je osmislio C. Hooda, i koja se označava kraticom *NATO*: *N-informacije* (eng. *nodality*), *A-zakonske ovlasti* (eng. *authority*), *T-financije* (eng. *treasure*) i *O-organizaciju* (eng. *organization*). Na osnovne resurse instrumenata možemo gledati na dva načina tj. podijeliti ih na sadržajne i procesne. Razlika je u tome što procesni „izravno utječu na postizanje ciljeva neke politike“ dok sadržajni utječu „na sam proces stvaranja politika“ (Petek i Petković, 2014: 74-75).

Sve četiri vrste instrumenata prema *NATO* shemi dio su procesa europeizacije tj. nacionalne politike. Krenuvši od instrumenata ovlasti (koji se manifestiraju kroz uredbe, direktive, odluke, aktove...).

Nemec (2016) u radu navodi različite mehanizme: „modeli (eng. *models*), novac (eng. *money*), vrednovanje i praćenje (eng. *benchmarking and monitoring*), savjetovanje i preslikavanje (eng. *advice and twinning*) te stražarenje (eng. *gate keeping*)” (Nemec, 2016: 41).

„Modeli klasificiraju zakonske okvire koji se trebaju prilagoditi europskom zakonodavstvu i europskoj pravnoj stečevini.“ (Jaansoo u Nemec, 2016: 41).

Vrednovanje i praćenje ključni su procesi ne samo u postupku pristupanja Europskoj uniji, već i kasnije, tijekom provedbe projekata financiranih iz europskih fondova. Savjetovanje i preuzimanje dobrih praksi pomažu lokalnim i regionalnim vlastima da uče od zemalja koje su naprednije.

Prvi mehanizam pokazuje da je utjecaj EU na lokalne zakonodavne promjene neizravan, što znači da se prilagodbe zakonodavstva događaju posredno, uz eventualne manje prilagodbe standardima i zahtjevima EU. Novac, kao drugi mehanizam, ima izravan utjecaj i povezuje se s hijerarhijskim načinom upravljanja. Treći mehanizam, praćenje i vrednovanje, također ima direktan utjecaj na javne usluge, koristeći instrumente regulacije, organizacije i informacija.

Posljednji mehanizam je savjetovanje i preuzimanje praksi, koji ima nešto manji, ali ipak značajan utjecaj, jer pomaže u širenju svijesti o zajednici kroz informiranje.

## **2.2. Pojmovno određenje i karakteristike javnog sektora**

Činjenica je kako univerzalna definicija pojma javni sektor nije utvrđena. Gretschmann je javni sektor objasnio ovako: „Dok izrazu država odgovara uređenost, javni sektor implicira otvorenost i obuhvaća isprepleteni skup organizacija koje se služe pravnim propisima, novcem i radnom snagom da bi ostvarile javne programe, odnosno javni sektor je mreža formalnih organizacija i tijela koje zapošljavaju javne službenike, donose propise i reguliraju, raspoložu vlastitom imovinom, upravljaju javnim poduzećima, i obavljaju čitav niz službi postavljajući programe i ostvarujući ih” (Ivanda, 2009, 28). Opisuje se razlika između države i javnog sektora, gdje je država povezana s uređenjem, dok javni sektor podrazumijeva veću otvorenost i širi obuhvat. Javni sektor čini složena mreža formalnih organizacija i tijela koja djeluju u skladu s propisima. Javni sektor pruža širok spektar javnih usluga, osmišljava programe od društvene važnosti te osigurava njihovu učinkovitu provedbu, čime utječe na kvalitetu života građana i opće dobro cijele zajednice.

Javni sektor podložan je brojnim promjenama koje je za sobom donio postupak europeizacije. Europski parlament navodi kako je područje djelovanja javnog sektora opći interes koji je definiran, stvaran i kontroliran od strane tijela javne vlasti (Europarlament ,1997).

Nadalje, Europski parlament navodi karakteristike javnog sektora:

1. “javni sektor nije jednak drugim oblicima državne intervencije te se sastoji od gospodarstava koja se ne odnose isključivo na proizvodne aktivnosti
2. javni sektor se nerijetko bavi prodajom robe ili usluge po unaprijed dogovorenim cijenama što ga razlikuje od ostalih javnih usluga koje su većinom besplatne
3. temelji se potrebama od općeg interesa koje privatni sektor ne može ispuniti i zato pripadaju nadležnosti javnih tijela
4. prilikom sklapanja ugovora o javnoj usluzi, njime se definiraju posebne obveze i posebna prava poput ekskluzivnosti,, (Europarlament 1997).

Tri ključna načela definiraju javni sektor: mora biti dostupan svima bez iznimke, usluge koje pruža trebaju biti kontinuirane, a sam sektor treba se prilagođavati i mijenjati prema potrebama građana.

Priručnik Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) javna poduzeća definira kao sva poduzeća u državnom vlasništvu koja se bave prodajom robe, dobara i usluga javnosti. Pri čemu navodi kako su takva poduzeća formirana kao korporacije. Bejaković i sur.(2010) navode činjenicu da je lakše definirati vlasnika poduzeća nego definirati kontrolu države nad njim.

Prema priručniku Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), koncept „javnog poduzeća“ obuhvaća kombinaciju javnih i tržišnih elemenata. S jedne strane, javni aspekt podrazumijeva da država donosi najvažnije poslovne odluke, da se gubici javnog poduzeća odražavaju na državni proračun i da je poduzeće odgovorno za svoje poslovanje cijelom društvu, odnosno parlamentu kao krajnjem „čuvaru“ javnog interesa.(MMF, 2001) S druge strane, tržišni elementi nalažu da poduzeće mora biti financijski stabilno na duže staze, a cijene koje naplaćuje trebaju pokrivati troškove poslovanja, iako poduzeće nije stalno podvrgnuto tržišnoj provjeri.

OECD unutar svog *Direktorata* prikazuje podatke, terminologiju i pokazatelje zaposlenosti u javnom sektoru. Nadalje kada OECD spominje javna poduzeća misli na sve javne korporacije i kvazi korporacije (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010).

Kesner-Škreb (2006) u svom radu iznosi podjelu javnog sektora na:

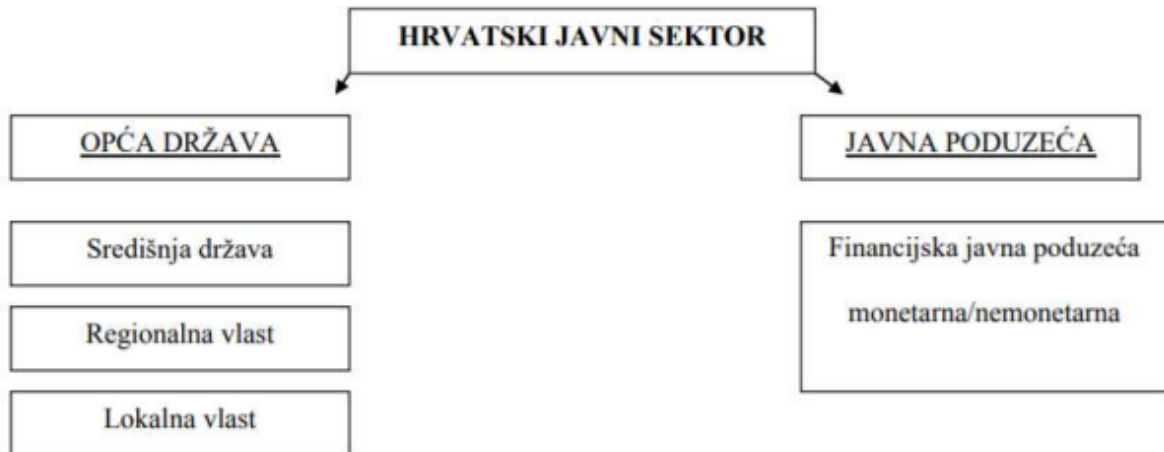
- opću državu
- nefinancijska javna poduzeća;
- javne financijske institucije.

Drobnjak (2015) iznosi tezu kako je javni sektor jedan od najvažnijih čimbenika razvijenosti države.

### 2.3. Podjela i karakteristike hrvatskog javnog sektora

U nastavku rada prikazat će se podjela hrvatskog javnog sektora (Brajo, Jurlina-Alibegović, 2018), koji je podijeljen na opću državu i javna poduzeća. Na slici 1. prikazana je struktura hrvatskog javnog sektora.

Slika 1. Podjela javnog sektora



Izvor: Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010., str.108

Bejaković i sur. (2010) ističu podjelu javnog sektora na opće države i javna poduzeća. Bratić (2010), ističe da se javna poduzeća bave prodajom usluge: „posredstvom žica, kabela, cijevi i tračnica te da ta ista nude plin, vodu, struju, telekomunikacije, sanitarije, željeznički prijevoz. Također navodi kako im je zajednički faktor: velika količina skupe, specijalizirane opreme”. Buturac (2014) ističe podjelu javnih poduzeća na nefinancijska i financijska.

Miljenović, Kutnjak, Jakovec (2020) zaključuju kako se „...javni sektor RH posljednjih desetljeća nalazio u procesu sustavne transformacije i provedbe reformskih rješenja kako bi se povećala njegova učinkovitost, pri čemu je nestabilnost u provođenju reformi utjecala na kritički stav građanstva naspram javnog sektora u Hrvatskoj” (Miljenović i sur. 2020, str. 295-311). Miljenović i sur.(2020) se fokusiraju na transformacijski proces javnog sektora, ističući kako su reforme utjecale na percepciju građana.

Ovdje je naglasak na upravljanju i organizaciji javnog sektora koji se smatra ključnim za postizanje učinkovitosti i poboljšanja percepcije među građanima. Transformacije i reforme, ako nisu stabilne i učinkovite, mogu dovesti do negativnog stava prema javnom sektoru.

### 2.3.1. Opća država

Opća država obuhvaća sve institucije koje se financiraju iz državnog proračuna, lokalnih i regionalnih proračuna, te izvanproračunskih izvora. Ovo uključuje razne javne i državne organizacije koje primaju sredstva za svoje djelovanje.

Podatke o proračunskim korisnicima vodi Financijska agencija (FINA) u ime Ministarstva financija.

Opću državu u Hrvatskoj čine: (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010.)

1. središnja država koja se sastoji od:

1.1. proračunskih korisnika – sve institucije čiji je osnivač središnja država, a čiji prihodi potječu od državnog proračuna u iznosu od 50% ili više. Tu spadaju ministarstva, državni uredi, komisije, akademije, zavodi, a djelomično obuhvaća i fondove socijalnog osiguranja, kao i sve subjekte navedene u Registru proračunskih korisnika.

1.2. izvanproračunskih korisnika – izvanproračunski su korisnici institucije u kojima država (ili lokalne i regionalne jedinice) ima odlučujući utjecaj na upravljanje, izvor njihova financiranja je namjenski prihod i/ili drugi prihodi (npr. izvanproračunski fondovi, agencije, trgovačka društva..)

2. regionalna država- čine ju sve županije(21) i županijski izvanproračunski korisnici. Svaka županija ima svoj vlastiti proračun, koji se financira iz različitih izvora prihoda i koristi se za pokrivanje rashoda vezanih uz regionalnu samoupravu.

3. lokalna država- općine, gradovi kao i lokalna trgovačka društva(komunalna i nekomunalna). Svaka općina i grad imaju svoj proračun i prihode kojima pokrivaju rashode vezane uz lokalnu samoupravu.

### 2.3.2. Javna poduzeća

U ovom poglavlju analizira se ključna uloga javnih poduzeća u Hrvatskoj koja obavljaju važne državne funkcije i transakcije prema zahtjevima državnih jedinica. Javna poduzeća, definirana kao pravne osobe u većinskom državnom vlasništvu, klasificiraju se u različite kategorije. Ta



raznolikost održava njihovu značajnu ulogu u ekonomskom sustavu i upravljanju javnim resursima.

“Hrvatska javna poduzeća bave se različitim državnim poslovima i izvršavaju financijske transakcije na zahtjev vlasnika, tj. državnih jedinica. Zakonom o proračunu 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“ (Bejaković i sur., 2010:110).

Hrvatska javna poduzeća su tvrtke koje rade za državu i provode financijske poslove po njezinim uputama. Prema zakonu, ta poduzeća su većinom u državnom vlasništvu, bilo izravno ili neizravno. Država posjeduje njihove dionice ili ima pravo osnivanja, što joj daje kontrolu nad njihovim poslovanjem.

„Dijele se na financijska i nefinancijska javna poduzeća, a financijska dalje na monetarna i nemonetarna. Monetarna su financijska javna poduzeća rezidentna depozitarna društva pod kontrolom jedinica opće države. Čine ih financijska društva, kvazijavna društva i tržišne neprofitne institucije čija je glavna djelatnost financijsko posredovanje, i koje imaju obveze u obliku depozita ili financijskih instrumenata koji su, praktično, supstituti depozita” (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008:25).

Monetarna financijska poduzeća su ona koja obavljaju poslove vezane uz primanje depozita i izdavanje financijskih instrumenata koji mogu djelovati kao zamjena za depozite. Ta poduzeća su važna za financijski sustav jer povezuju ljude koji štede s onima koji trebaju kredite. Primjeri su banke, štedionice i druge financijske institucije koje kontrolira država. S druge strane, nemonetarna financijska poduzeća ne primaju depozite. Umjesto toga, bave se uslugama poput osiguranja, investicijskih i mirovinskih fondova te *leasinga*. Iako su važna za ulaganja i upravljanje rizicima, za razliku od banaka, ne stvaraju novac. Zaključno, država ima ključnu ulogu u upravljanju javnim poduzećima, koja su raznolika i prilagođena različitim funkcijama u financijskom sustavu.

„U ovu skupinu ubrajaju se Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), Hrvatska poštanska banka (HPB), Croatia osiguranje d.d. i Croatia banka. Nemonetarna financijska javna poduzeća su sva rezidentna financijska društva pod kontrolom jedinica opće države (osim javnih depozitarnih društava i središnje banke) i ona su kombinacija nefinancijskih i nemonetarnih financijskih javnih društava. Te institucije obavljaju pomoćne aktivnosti transakcija vezanih za financijsku imovinu i obveze ili transformaciju sredstava; ne

izlažu se riziku osiguranja financijske imovine ili stvaranja obveze, nego obavljaju financijsko posredovanje kao glavnu aktivnost” (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008:27).

Hrvatska javna poduzeća igraju ključnu ulogu u upravljanju državnim resursima i pružanju financijskih usluga, dok su organizirana prema jasnim kriterijima vlasništva i funkcija. Javna poduzeća pod državnom kontrolom dijele se na financijska i nefinancijska. Financijska poduzeća igraju važnu ulogu u financijskom posredovanju. Kroz ta poduzeća, država upravlja ekonomijom, osigurava stabilnost financijskog sustava i provodi javne programe.

## **2.4. Financiranje javnog sektora**

Bajo, Jurlina i Alibegović (2008) naglašavaju da javni sektor mora generirati značajne financijske prihode kako bi lokalne i regionalne jedinice mogle obavljati svoje zadatke učinkovito i uspješno. Da bi ove jedinice mogle pravilno funkcionirati, ključno je osigurati dovoljan iznos financijskih sredstava. Ova odgovornost leži na državi koja upravlja i kontrolira tok novca prema lokalnim vlastima. Do 2001. godine, sva sredstva za financiranje javnih izdataka dolazila su iz državnog proračuna. Međutim, te godine Hrvatski sabor donio je važnu odluku da se sustav financiranja promijeni, prebacujući odgovornost za financiranje s državnog proračuna na proračune gradova i županija. Ova promjena imala je za cilj bolje prilagođavanje financijskih sredstava specifičnim potrebama lokalnih zajednica i jačanje njihove autonomije u upravljanju.

Kao prvi izvori financiranja definitivno treba izdvojiti lokalne poreze i prireze zahvaljujući kojima si jedinice lokalne samouprave mogu osigurati određenu količinu samostalnosti. Lokalni porezi mogu se podijeliti na:

- „Porez na dohodak fizičkih osoba
- porez na imovinu
- opći porezi na potrošnju
- trošarine
- porezi na kućanstva i glavarine
- porez na dobit
- drugi lokalni porezi“ (NN 100/15) .

Zakonom o financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave (NN 114/23) prikazani su izvori sredstava i načini financiranja poslova iz samoupravnog djelokruga županije, općine i grada. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj najčešće stječu prihode iz vlastitih izvora, zajedničkih poreza i od dotacija iz državnoga i županijskoga proračuna. Jedinice lokalne samouprave uglavnom se financiraju iz različitih oblika poreza (osnovni oblici poreza su županijski, općinski i gradski te lokalni porezi), iz fondova za pomoć u županijskom i državnom proračunu, neoporezivim prihodima te zaduživanjem. Osnovni izvor financiranja na razini cjelokupne države su porezna davanja koja plaćaju svi zaposleni stanovnici Republike Hrvatske te ostala porezna davanja koja nisu rezultat oporezivanja rada.

„Prihodi od poreza nakon priljeva u državni proračun raspoređuju se za različite potrebe. Zajednički prihodi odnose se na poreze koji se dijele na različitim razinama uprave. Važno je naglasiti kako na financiranje javnog sektora direktno utječe podrška financijskih institucija.

Podjela financijskih institucija može biti na regionalne i lokalne razvojne banke, komercijalne banke, štedionice, hipotekarne banke, stambene štedionice i stambeno komunalne banke, infrastrukturne banke i infrastrukturne fondove. Osim njih u financiranju javnoga sektora sudjeluju i regionalne i lokalne razvojne agencije“ (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008). Ulaskom Hrvatske u Europsku uniju javni je sektor dobio mogućnost obnove infrastrukture na način na koji uglavnom financiraju većina zemalja Europske unije.

#### 2.4.1. Procjena veličine javnog sektora

Veličinu ukupnog javnog sektora teško je precizno izmjeriti zbog različitih čimbenika koji se razlikuju između zemalja. Naime, struktura aktivnosti, vrsta državnog uređenja (bilo da je riječ o unitarnim ili savezničkim državama), demografske i geografske karakteristike te različite metodologije i definicije javnog i državnog sektora svi igraju ulogu u toj kompleksnosti. Sve te varijacije otežavaju usporedbu i precizno mjerenje javnog sektora na globalnoj razini.

Niti jedan javni sektor unutar EU nije jednak, svaki od njih ima neke svoje karakteristike. „Veličinu i strukturu javnog sektora, čiji su korisnici u pravilu građani, određuje politički, društveni i ekonomski razvoj, čiji je primarni cilj osigurati jednake mogućnosti zadovoljavanja javnih potreba preraspodjelom dohotka među stanovništvom“ (Salkić, 2011:29).

Salkić (2011) navodi kako se veličina javnog sektora može izmjeriti na nekoliko načina:

- „pomoću godišnjih izdataka (kupnja roba i usluga, veličina transfera, plaćanje kamata) pomoću prilagodbe rashoda inflaciji
- pomoću državne potrošnje po stanovniku
- pomoću udjela u BDP-u
- broja zaposlenih u javnom sektoru” (Salkić, 2011:29).

Osim na gore navedene načine veličinu javnog sektora RH moguće je izračunati putem formule u kojoj se javni rashodi opće države podijele sa BDP-om.

### **3. METODOLOGIJA RADA**

Ovaj rad temelji se na temeljitom istraživanju znanstvenih i stručnih radova, kao i na analizama brojnih autora koji su se bavili sličnim temama. Kroz ovu analizu nastoji se pružiti sveobuhvatan pregled i razumijevanje javnog sektora u kontekstu Europske unije.

#### **3.1. Predmet i cilj rada**

Predmet istraživanja ovog rada je javni sektor Republike Hrvatske u kontekstu Europske unije. Glavni cilj rada je detaljno objasniti proces europeizacije, definirati što je javni sektor i njegove ključne karakteristike, te razjasniti pojmove vezane uz javne politike. Također, rad analizira stanje hrvatskog javnog sektora unutar europskog okvira, kako bi se stekao bolji uvid u njegovu funkcionalnost i usklađenost s europskim standardima.

#### **3.2. Znanstvene metode**

U izradi rada korištene su metode analize i sinteze koje su korištene za temeljito proučavanje znanstvenih i stručnih radova, kroz analizu postojećih podataka o javnom sektoru Hrvatske i Europske unije te sintezu ključnih informacija kako bi se stvorila cjelovita slika. Također su korištene i metode dedukcije i indukcije gdje se deduktivno pristupilo teorijskom objašnjenju javnog sektora, dok je induktivna metoda korištena za izvođenje zaključaka iz prikupljenih podataka i analiza.

#### **3.3. Struktura rada**

Sadržaj i struktura rada sastoje se od pet poglavlja. Prvo poglavlje rada čini uvod, u kojem se obrađuju predmet i cilj istraživanja, kao i izvori i metode prikupljanja podataka. Drugo poglavlje rada obuhvaća pojmovno definiranje europeizacije i javnog sektora, uključujući instrumente europeizacije, karakteristike hrvatskog javnog sektora s naglaskom na opću državu i javna poduzeća te financiranje javnog sektora i procjenu njegove veličine. Treće poglavlje rada, metodologija, detaljno opisuje koje su se metode i tehnike koristile za prikupljanje i analizu podataka te izvori iz kojih su se crpile informacije. Četvrto poglavlje, suvremeno upravljanje javnim sektorom, analizira načine upravljanja javnim sektorom i novi javni menadžment. Zadnje, peto poglavlje rada, obuhvaća temeljne aspekte analize javnog sektora, uključujući rashode, prihode, javni dug, te BDP po glavi stanovnika, analizu kategorija rashoda i prihoda opće države u 2023., kao i usporedbu s EU, izazove s kojima se suočava javni sektor u Hrvatskoj u kontekstu EU, i usporedbu hrvatskog javnog sektora s javnim sektorima drugih zemalja EU.

## **4. SUVREMENO UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM**

Suvremeno javno upravljanje suočava se s mnogim izazovima i preprekama na globalnoj razini, koje se neprekidno mijenjaju i razvijaju. Kako bi se uspješno nosio s tim izazovima, javni sektor mora stalno prilagođavati svoje pristupe i strategije. U nastavku rada, detaljno će se istražiti kako se suvremeno upravljanje javnim sektorom prilagođava tim izazovima. Razmotrit će se različite metode i strategije koje se koriste za unapređenje učinkovitosti i transparentnosti u upravljanju.

### **4.1. Načini upravljanja javnim sektorom**

Jedan od ključnih zadataka svake države je pružanje visokokvalitetnih javnih usluga svojim građanima. Iako reforme javnog sektora nisu novost, one su postale posebno izražene još početkom 80-ih godina prošlog stoljeća, zbog nezadovoljstva s učinkom postojećih javnih usluga. Velika Britanija, Australija i Novi Zeland često se ističu kao pioniri u ovim reformama. Njihove reforme značajno su modernizirale javni sektor i poslužile kao uzor drugim zemljama. Tijekom 1990-ih godina, mnoge zemlje su krenule putem sličnih reformi, usmjeravajući se na smanjenje javne potrošnje, ograničavanje prodaje državne imovine i uvođenje tržišnih principa u rad javnog sektora. Ove reforme nisu se zaustavile samo na promjenama unutar državnih struktura; također su uključivale privatni sektor u pružanje javnih usluga i poticale učinkovitije upravljanje. Cilj je bio unaprijediti kvalitetu usluga i povećati zadovoljstvo građana, stvarajući tako dinamičniji i moderniji javni sektor.

Nastavno na reforme dolazi do poboljšanja efikasnosti javnog sektora. „Glavna hipoteza u valu reforme novog javnog menadžmenta je da će veća tržišna orijentacija u javnom sektoru dovesti do veće troškovne efikasnosti vlada bez negativnih posljedica na druge ciljeve ili razmatranja“ (Ružić, 2014: 463). Ružić (2014), izdvaja strukturalne, personalne i funkcionalne mjere javnog sektora.

Kaštelan Mrak i sur. (2017) smatraju kako suvremeno upravljanje javnim sektorom teži tržišnom ustrojstvu pri čemu treba istaknuti da tržišni mehanizmi u javnom sektoru ima svoje

prednosti, ali i mane. Pod mane se misli na ustaljenu upravnu tradiciju i obrasce ponašanja koji se teško prilagođavaju tržišnim mehanizmima funkcioniranja. Međutim, kao bitniju prednost tržišnih mehanizama u javnom sektoru potrebno je izdvojiti: „Smanjivanje korupcije tj. proces javne nabave u EU je osmišljen kroz provedbu aukcija s zatvorenim ponudama kako bi se smanjila opasnost od potkupljivanja javnih službenika. Upravljanje u javnom sektoru funkcionirajući na principu tržišnih mehanizama dovodi do uvođenja tržišnih načela i uključivanja privatnog sektora u javni sektor” (Kaštelan Mrak i sur. 2017). Kao osnovni nedostaci uključivanja privatnog sektora u javnu sferu izdvajaju se troškovi nadzora, mogućnost korupcije, opasnost od prestanka pružanja usluga u slučaju da privatni davatelj usluga iz bilo kojeg razloga prestane poslovati, smanjenje odgovornosti javne vlasti, ugovorna ograničenja i smanjenje uključenosti neprofitnih organizacija.

Kada se govori o potencijalnim rizicima, posebno je važno obratiti pažnju na pitanja nadzora i upravljanja, jer uključivanje privatnog sektora u javne poslove zahtijeva bolje i učinkovitije mehanizme nadzora. Također, transparentnost u obavljanju tih poslova može predstavljati rizik; često suočavanje s problemima poput mita i korupcije, može ozbiljno narušiti povjerenje građana u javni sektor. Stoga je ključna uspostava jasnih i čvrstih pravila kako bi se osigurala odgovornost i transparentnost u svim aspektima upravljanja javnim poslovima.

„U Europskoj se uniji 80% javnih politika donosi na razini središnje vlasti. Vlade država članica kontroliraju one javne politike koje čine velik dio javne potrošnje (odgoj i obrazovanje, zdravstvo, socijalna politika i obrana), uz isključive nacionalne ovlasti nad poreznom politikom” (Babić Kresić, 2014, 413-430).

## **4.2. Novi javni menadžment**

Velike promjene u javnom sektoru bile su neophodne zbog rastućeg nezadovoljstva građana kvalitetom javnih usluga, kao i zbog razvoja radne snage i globalizacije. Kao odgovor na ove izazove, uveden je inovativni pristup u upravljanju javnim sektorom, poznat kao Novi javni menadžment (*New Public Management*). Ovaj pristup fokusira se na pružanje visokokvalitetnih usluga javnosti, s naglaskom na mjerljivost i nagrađivanje poboljšanja u učinkovitosti, kako na razini pojedinaca tako i na razini organizacija. Također, stavlja snažan naglasak na veću autonomiju menadžera i smanjenje kontrole središnje vlasti. U skladu s ciljevima Novog javnog

menadžmenta, javni sektor sve više usvaja metode upravljanja koje su prethodno bile rezervirane za privatni sektor. Ove korporativne metode uključuju detaljno praćenje cijena usluga, strategija, programskih ciljeva, troškova, financijskih i nefinancijskih pokazatelja, te kvalitete pruženih usluga. Također je važno uspostaviti učinkovite načine za mjerenje uspješnosti programa. Kvalitetno upravljanje u ovom kontekstu zahtijeva razvijen informacijski sustav, u kojem računovodstvo ima ključnu ulogu. Ovaj sustav omogućava prikupljanje i analizu podataka koji su neophodni za donošenje informiranih odluka i optimizaciju performansi javnih usluga. Na taj način, Novi javni menadžment pomaže u unapređenju učinkovitosti i transparentnosti u radu javnog sektora. „U novom javnom menadžmentu vodeći instrumenti javnih politika postaju oni vezani za organizaciju i koordinaciju, kao što su javno-privatna partnerstva ili podugovaranje usluga. Ishodi politika prepušteni su na milost i nemilost tržišta, a nedostatak nadzora i regulacije dovodi do problema koordinacije i odgovornosti. Tijekom devedesetih godina stanje se donekle popravlja, pa se tržišni upravljački principi nadograđuju centraliziranjem linija odgovornosti“ (Kekez, Širinić, 2017:3).



## 5. ANALIZA HRVATSKOG JAVNOG SEKTORA U EU OKRUŽENJU

U ovom poglavlju analizirat će se položaj hrvatskog javnog sektora unutar šireg europskog okruženja, fokusirajući se na ključne ekonomske pokazatelje i trendove. Odluka o ulasku Hrvatske u euro područje predstavlja značajan korak prema stabilizaciji i jačanju ekonomskih temelja zemlje, što je potvrđeno i najvišim investicijskim rejtingom od strane vodećih kreditnih agencija. Iako inflacija usporava, što sugerira poboljšanje ekonomske situacije, bruto inozemni dug raste u odnosu na prošlu godinu. Ova složena situacija u hrvatskom javnom sektoru zahtijeva detaljnu analizu kako bi se prepoznali ključni izazovi i prilike u narednim godinama.

„Odluka o ulasku RH u euro područje doprinijela je i povijesno najvišem investicijskom rejtingu RH sa stabilnim izgledima, od strane kreditnih agencija *Moody's*, *Fitch* te *Standard and Poor's* koje su ovakve procjene donijele u drugoj polovini srpnja ove godine” (Ministarstvo financija, 2024). Tijekom 2023. godine bilježi se rast domaće ekonomske aktivnosti pri čemu je realni rast bruto domaćeg proizvoda (dalje u tekstu: BDP) iznosio 3,1%.

Analizom tržišta rada za 2023. godinu primjećuje se nastavak trenda rasta zaposlenosti i smanjenja broja nezaposlenih. Što se tiče inflacije, ona se usporava u usporedbi s prethodnom godinom, što ukazuje na pozitivne promjene u ekonomiji. Međutim, za Hrvatsku 2023. godina donosi i povećanje udjela bruto inozemnog duga u bruto domaćem proizvodu (BDP). Na kraju godine, udio inozemnog duga bio je za 10,8 postotnih bodova veći nego na kraju 2022. godine.

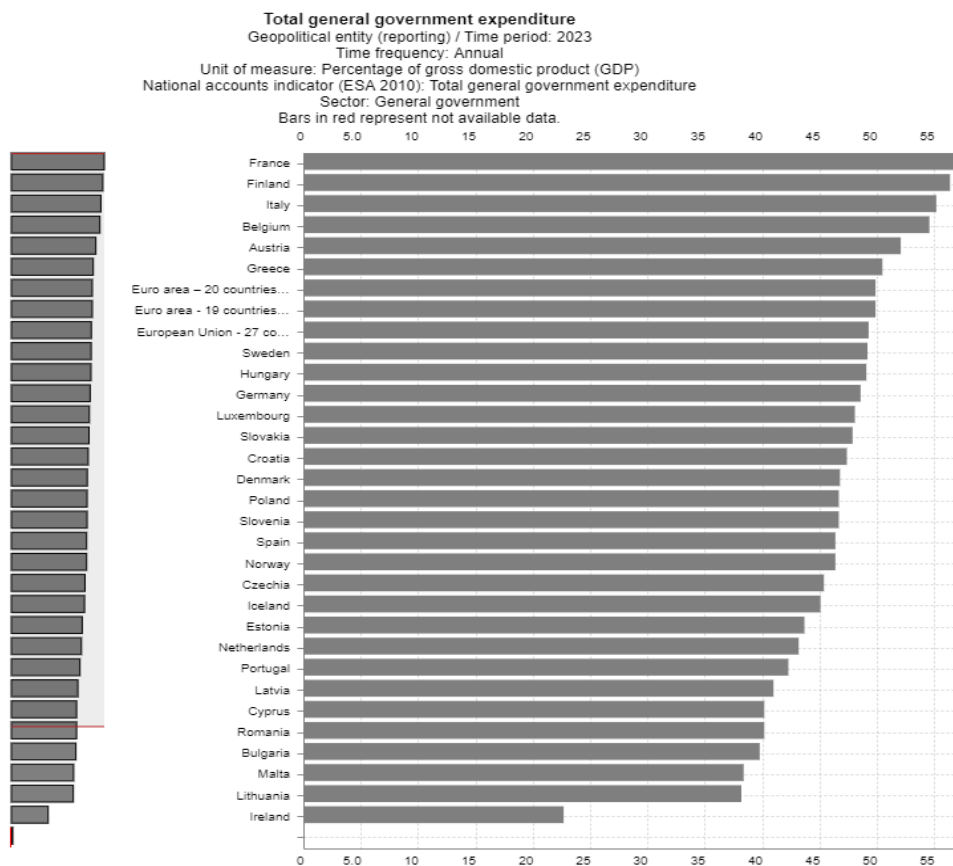
### 5.1 Temeljne odrednice analize javnog sektora

Ovo poglavlje fokusira se na ključne aspekte javnog sektora u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na njegove rashode, prihode te utjecaj na gospodarstvo. Analizirat će se koliko rashodi opće države čine udjela u bruto domaćem proizvodu te kako su ti rashodi raspoređeni po kategorijama. Također će se razmotriti stupanj ekonomske razvijenosti u vezi s javnim sektorom te će se istražiti izazovi s kojima se Hrvatska suočava. Cilj je pružiti jasniju sliku koliko je javni sektor učinkovit te istražiti mogućnosti za poboljšanje.

### 5.1.1. Rashodi opće države

Na slici broj 2. prikazani su rashodi opće države u odnosu na BDP EU za 2023. godinu. U Hrvatskoj, udio rashoda u BDP-u bio je 47,4%, što predstavlja prilično visok postotak. Ova razina rashoda sugerira da država ima značajnu ulogu u gospodarstvu, što može imati važne posljedice za ekonomske politike i financijski plan

Slika 2. Udio rashoda RH u BDP-u



Source of data: Eurostat (online data code: tec00023)  
Last update: 22/07/2024 11:00

eurostat

This graph has been created automatically by ESTAT/EC software according to external user specifications for which ESTAT/EC is not responsible.  
General disclaimer of the EC website: [https://ec.europa.eu/info/legal-notice\\_en.html](https://ec.europa.eu/info/legal-notice_en.html)

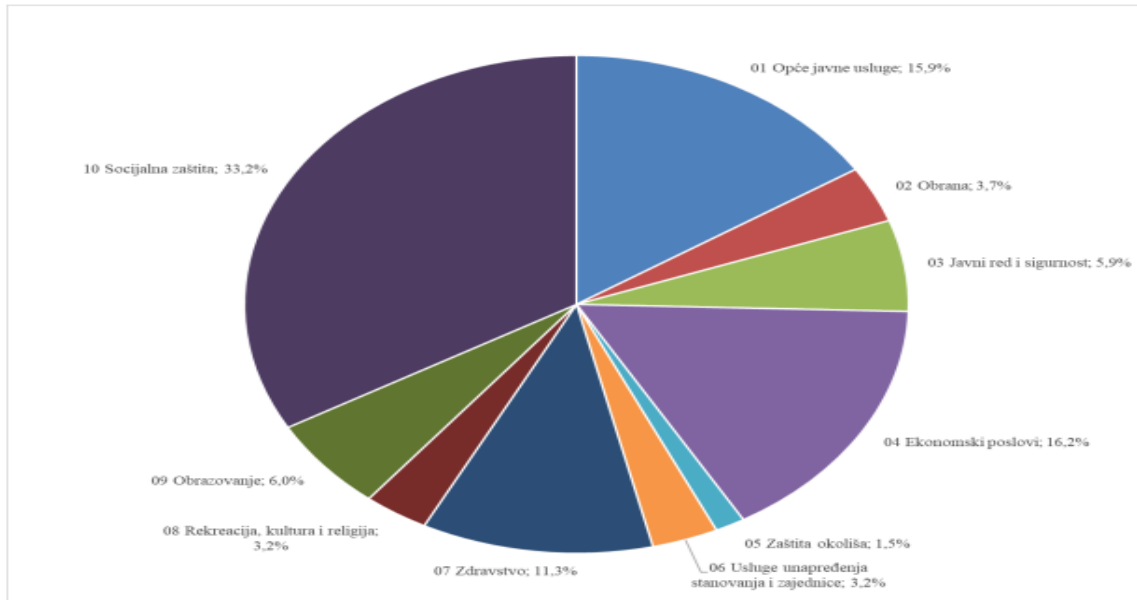
Izvor: Eurostat, 2024.

Iz slike 2. može se primijetiti da Hrvatska ima viši udio prihoda opće države u BDP-u u usporedbi s prosjekom EU, kao i s drugim tranzicijskim zemljama. Ovaj postotak često služi kao indikator poreznog opterećenja u zemlji, pokazujući koliko država prihoduje u odnosu na ukupnu ekonomsku aktivnost.

### 5.1.2. Kategorije rashoda u 2023.

Na slici 3. prikazane su osnovne kategorije javnih rashoda u Hrvatskoj.

*Slika 3. Kategorije javnih rashoda u Hrvatskoj*



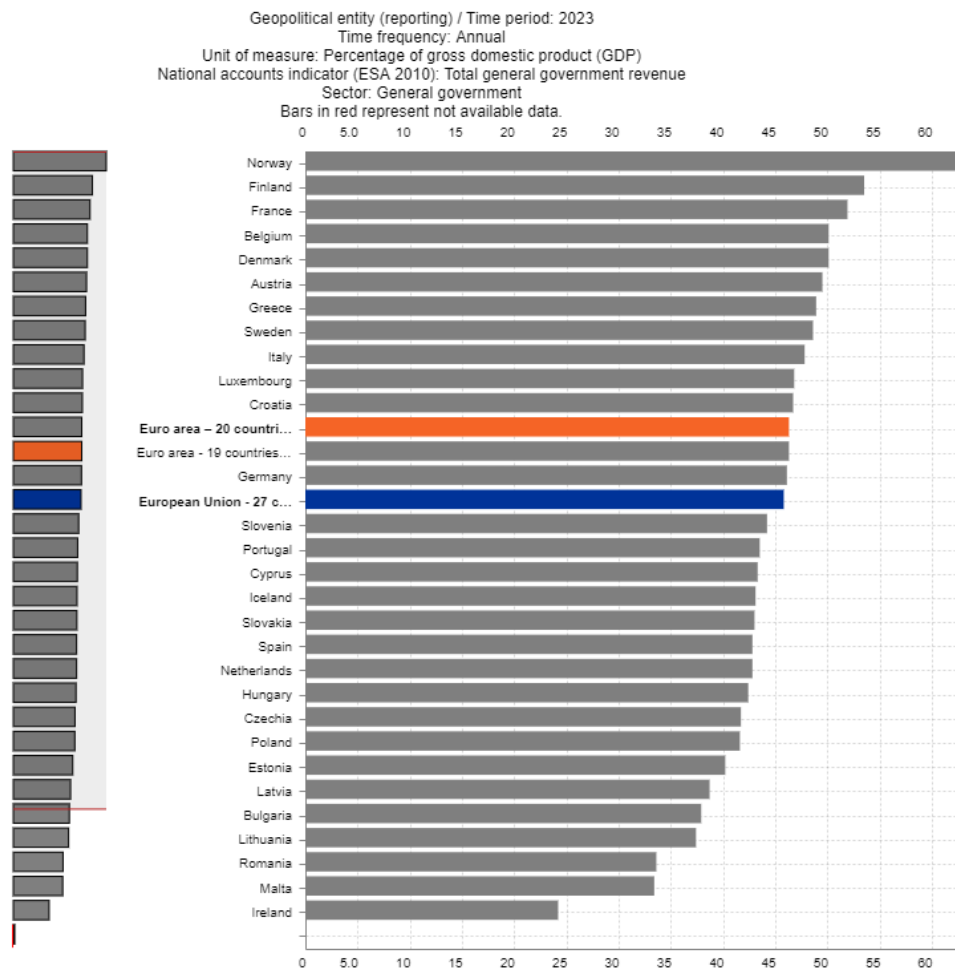
Izvor: Ministarstvo financija, 2023.

U 2023. godini, najveći dio rashoda državnog proračuna u Hrvatskoj usmjeren je na socijalnu zaštitu, koja čini 33,2% ukupnih rashoda. Nakon toga, slijede rashodi za ekonomske poslove, koji čine 16,2%. Ovi rashodi mogu se razvrstati prema namjeni, što je poznato kao funkcijska klasifikacija. U usporedbi s EU, Hrvatska ima nešto veći udio izdataka za opće javne usluge i ekonomske poslove, dok je udio rashoda za socijalnu zaštitu manji. Na slici 3. može se vidjeti da država najviše troši na socijalnu zaštitu, ekonomske poslove, opće javne usluge i zdravstvo.

### 5.1.3. Prihodi opće države u EU u 2023.

U ovom poglavlju prikazani su prihodi opće države u Europskoj uniji za 2023.godinu, s posebnim naglaskom na položaj Hrvatske.

Slika 4. Prihodi opće države u EU u 2023.



Source of data: Eurostat (online data code: tec00021)  
Last update: 22/07/2024 11:00

eurostat

This graph has been created automatically by ESTAT/EC software according to external user specifications for which ESTAT/EC is not responsible.  
General disclaimer of the EC website: [https://ec.europa.eu/info/legal-notice\\_en.html](https://ec.europa.eu/info/legal-notice_en.html)

Izvor: Eurostat, 2024.

Na slici 4. prikazan je udio prihoda opće države u bruto domaćem proizvodu (BDP) za zemlje EU u 2023. godini. U toj usporedbi, Hrvatska pokazuje nešto veći udio prihoda opće države u odnosu na prosjek EU. Ovaj podatak ukazuje na to da Hrvatska, u usporedbi s drugim članicama EU, ima veći postotak prihoda koji država generira u odnosu na ukupnu ekonomsku aktivnost

zemlje. Povećani udio prihoda može značiti da država ima više sredstava za financiranje javnih usluga i infrastrukturnih projekata, ali i izazove u održavanju tih prihoda u uvjetima ekonomske nestabilnosti.

#### 5.1.4. Stupanj ekonomske razvijenosti i rashodi opće države u EU u 2023.

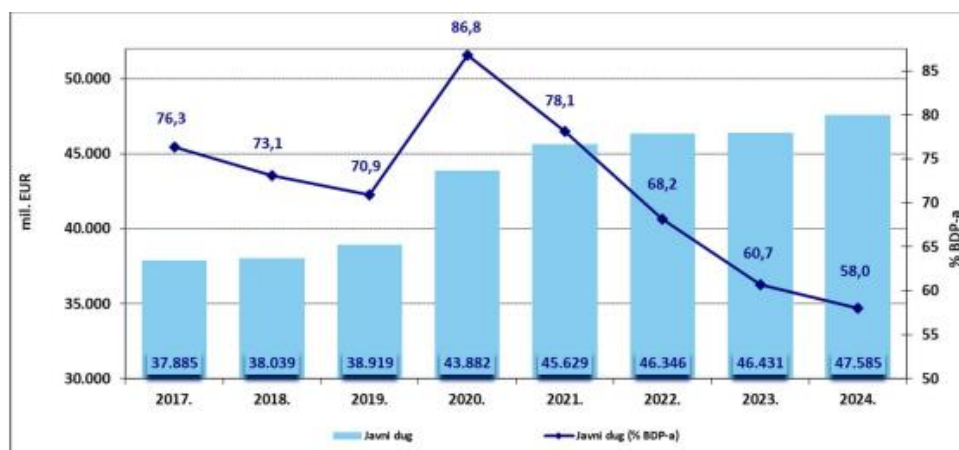
S obzirom na to da je Hrvatska jedna od manje razvijenih zemalja unutar Europske unije, usporedba njezinih rashoda s onima iz najrazvijenijih zemalja može pružiti korisne uvide u stvarni stupanj ekonomske razvijenosti. Korigirani pokazatelji, koji uzimaju u obzir različite razine razvoja, pomažu razumjeti koliko su stvarni ekonomski uvjeti i kapaciteti zemlje u usporedbi s razvijenijim državama. Na primjer, razvijene zemlje poput Njemačke i Nizozemske imaju manji udio rashoda u odnosu na svoj bruto domaći proizvod u usporedbi s Hrvatskom. Ovo smanjenje rashoda u razvijenim zemljama ukazuje na veću učinkovitost u upravljanju resursima i ekonomski razvoj. Stoga, iako Hrvatska ima veći udio rashoda, to odražava specifične izazove i potrebe s kojima se suočava, dok razvijenije zemlje uspijevaju održati niže udjele rashoda zahvaljujući svojoj naprednijoj ekonomiji i boljoj fiskalnoj disciplini.

#### 5.1.5. Javni dug

U analizi fiskalnih kretanja u Hrvatskoj, važno je pogledati najnovije brojke koje prikazuju proračunske viškove i manjkove te promjene u javnom dugu. Ove informacije pomažu u razumijevanju fiskalne stabilnosti i napora za održavanje discipline u javnim financijama. „Nakon što je u 2022. godini zabilježen mali proračunski višak od 0,1% BDP-a, fiskalna kretanja u 2023. godini rezultirat će proračunskim manjkom od 0,3% BDP-a. Očekuje se da će taj manjak u 2024. godini iznositi 1,9% BDP-a. Ova brojka ispunjava kriterije za proračunski manjak prema odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

Uz to, udio javnog duga u bruto domaćem proizvodu smanjit će se s 68,2% u 2022. na 60,7% u 2023. godini. Ovaj pad ukazuje na bržu prilagodbu javnog duga nego što je to zahtijevano prema pravilima Pakta o stabilnosti i rastu. Ovi rezultati odražavaju napore u smanjenju duga i održavanju fiskalne discipline“ (Ministarstvo financija, 2022).

Slika 5. Javni dug



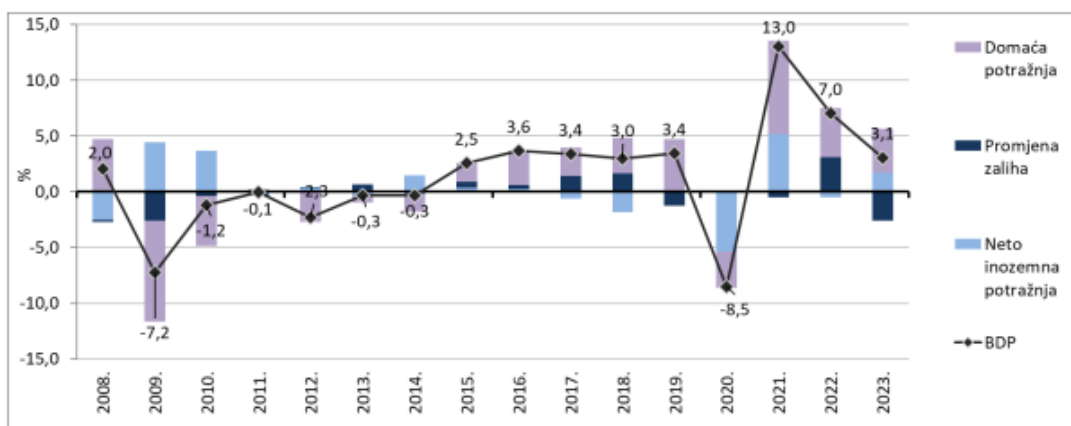
Izvor: Ministarstvo financija, 2022.

Povećanje javnog duga u 2023. godini najvećim dijelom je rezultat rasta duga središnje banke, koji je povezan s raspodjelom euro novčanica unutar eurosustava nakon što je Hrvatska postala dio europodručja. Iako je bruto domaći proizvod (BDP) nastavio rasti, brži rast duga u ovoj godini rezultirao je pogoršanjem relativnog pokazatelja bruto inozemne zaduženosti. Na kraju 2023. godine, ovaj pokazatelj iznosio je 83,7% BDP-a, što je povećanje od 10,8 postotnih bodova u odnosu na kraj 2022. godine.

#### 5.1.6. Rast bruto domaćeg proizvoda

Posebno je važno istaknuti doprinos sektora stručnih, znanstvenih, tehničkih i administrativnih usluga, čiji je rast od 7,8% pokazatelj da se ove djelatnosti sve više razvijaju i imaju važnu ulogu u ukupnom rastu gospodarstva. To može biti posljedica povećane potražnje za stručnim uslugama, tehnološkim napretkom ili boljim organizacijskim strukturama u poslovanju. Ovi podaci sugeriraju da iako inflacija ima utjecaj na ukupni rast, realni sektori gospodarstva i dalje pokazuju potencijal za dugoročni rast i stabilnost. „Bruto domaći proizvod u tekućim cijenama iznosio je 76,5 milijardi eura u 2023. godini te je zabilježio rast od 11,8%, dok je rast deflatora BDP-a iznosio 8,5%. Prema obračunu bruto domaćeg proizvoda s proizvodne strane, u 2023. zabilježen je rast bruto dodane vrijednosti od 2,3%. Najveći pozitivan doprinos u iznosu od 0,6 postotnih bodova stigao je od rasta bruto dodane vrijednosti u području stručnih, znanstvenih, tehničkih, administrativnih i pomoćnih uslužnih djelatnosti (+7,8%)“ (Ministarstvo financija, 2022).

Slika 6. BDP RH za 2023.



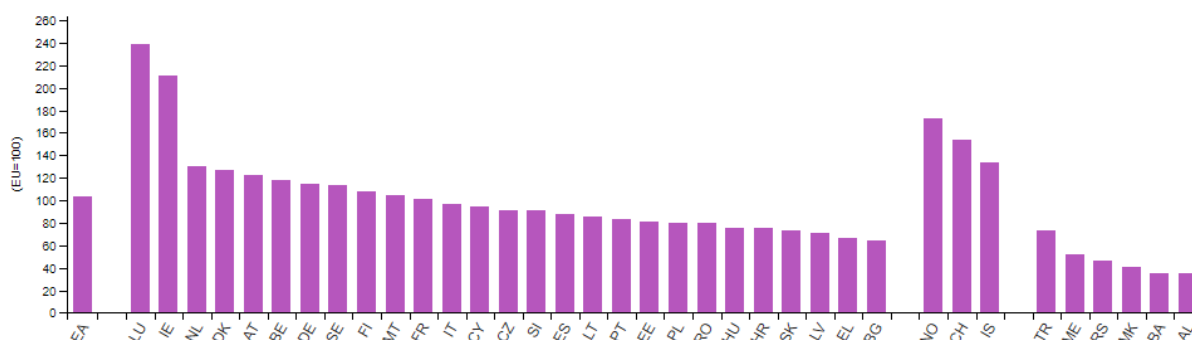
Izvor: Državni zavod za statistiku, 2024.

### 5.1.7. BDP po glavi stanovnika

Bruto domaći proizvod (BDP) po glavi stanovnika često se koristi kao pokazatelj životnog standarda u zemlji, no to može biti pogrešno tumačenje. Naime, BDP po glavi

stanovnika ne odražava osobni dohodak pojedinaca. Da bi se bolje razumjele razlike u životnom standardu između zemalja, često se koriste usporedbe na temelju pariteta kupovne moći (PPP). Ovaj pristup pomaže u prilagodbi za razlike u troškovima života i omogućuje realniju usporedbu nacionalnog dohotka između različitih zemalja..

Slika 7. BDP po glavi stanovnika RH za 2023. godinu



Izvor: Eurostat, 2024.

Hrvatska se, nažalost, svrstava među manje razvijene zemlje unutar Europske unije. U usporedbi s nekim od najrazvijenijih zemalja, poput Njemačke i Nizozemske, Hrvatska ima značajno veći udio rashoda opće države u odnosu na bruto domaći proizvod (BDP). Dok ove

razvijene zemlje imaju manji udio rashoda u BDP-u, što odražava njihovu visoku razinu ekonomskog razvoja i učinkovitost u upravljanju javnim financijama, Hrvatska se suočava s izazovima koji su specifični za njenu razinu razvijenosti. Zbog toga se Hrvatska nalazi na donjem dijelu ljestvice, dok razvijenije zemlje zadržavaju manji udio rashoda, koji je proporcionalan njihovom visokom stupnju ekonomskog razvoja.

#### 5.1.8. Analiza zaposlenosti u EU i RH

Kao članica Europske unije, Hrvatskoj se često predbacuje visok omjer broja zaposlenih u javnom sektoru u usporedbi s realnim sektorom. Na sljedećim prikazima može se uočiti koliko državnih i javnih službenika radi u Hrvatskoj. Ova brojka često postaje predmet rasprava i kritika, s obzirom na to da se puno pažnje posvećuje velikom broju zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na ukupan broj zaposlenih u privatnim industrijama.

*Slika 8. Analiza zaposlenih u javnom sektoru RH za 2023. godinu*

Broj službenika i namještenika zaposlenih isključivo u jednom resoru	232.160
Broj službenika i namještenika istovremeno zaposlenih u dva ili više resora	2.212
Broj zaposlenika u domovima za starije i nemoćne osobe	3.618
<b>SVEUKUPNO:</b>	<b>237.990</b>

Izvor: Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, 2023.

U međunarodnim usporedbama, broj zaposlenih u javnom sektoru često se mjeri zbrajanjem zaposlenika u ključnim područjima poput obrazovanja, zdravstva, obveznog socijalnog osiguranja, obrane i socijalnog rada (prema NACE klasifikaciji O, P i Q). Prema ovim kriterijima, Hrvatska se svrstava među zemlje s manjim udjelom zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na ukupnu zaposlenost. Međutim, važno je napomenuti da ovaj pokazatelj ne uključuje zaposlenike u mnogim javnim poduzećima, nižim razinama vlasti i sličnim institucijama, što može dodatno utjecati na cjelokupnu sliku o broju zaposlenih u javnom sektoru.



### 5.1.9. Prihodi državnog proračuna

Na ostvarenje prihoda državnog proračuna u 2023. godini utjecala su makroekonomska kretanja u gospodarstvu te cjelogodišnji učinci prihodnih mjera. Kada se govori o javnom sektoru RH u europskom okruženju potrebno je zamijetiti kako su značajan utjecaj na prihode proračuna imala sredstva pomoći institucija i tijela EU. Ukupni prihodi državnog proračuna u 2023. godini iznosili su 27,4 milijarde eura, što je u usporedbi s prethodnom godinom povećani za 20,1%.

Slika 9. Prihodi državnog proračuna

(u eurima)	Ostvarenje	Plan	Ostvarenje	Indeks	Indeks
	2022.	2023.	2023.	2023/2022	2023/plan
	1	2	3	4=3/1	5=3/2
<b>UKUPNI PRIHODI</b>	<b>22.793.046.507</b>	<b>27.692.202.972</b>	<b>27.366.288.523</b>	<b>120,1</b>	<b>98,8</b>
<b>6 PRIHODI POSLOVANJA</b>	<b>22.596.992.562</b>	<b>27.605.409.750</b>	<b>27.294.022.358</b>	<b>120,8</b>	<b>98,9</b>
<b>Prihodi od poreza</b>	<b>12.987.895.209</b>	<b>15.479.608.040</b>	<b>15.495.126.574</b>	<b>119,3</b>	<b>100,1</b>
od čega:					
Porez na dobit	1.553.127.177	2.368.528.793	2.351.288.918	151,4	99,3
Porez na dodanu vrijednost	8.787.496.041	10.268.495.407	10.268.635.346	116,9	100,0
Posebni porezi i trošarine	2.256.111.686	2.401.219.820	2.407.884.410	106,7	100,3
Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	81.112.526	81.335.607	79.312.329	97,8	97,5
<b>Doprinosi</b>	<b>3.803.498.428</b>	<b>4.332.527.723</b>	<b>4.385.296.647</b>	<b>115,3</b>	<b>101,2</b>
<b>Pomoći</b>	<b>3.166.626.261</b>	<b>4.634.079.407</b>	<b>4.065.881.568</b>	<b>128,4</b>	<b>87,7</b>
<b>Prihodi od imovine</b>	<b>329.959.237</b>	<b>655.834.337</b>	<b>730.131.997</b>	<b>221,3</b>	<b>111,3</b>
<b>Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada</b>	<b>632.254.228</b>	<b>691.733.046</b>	<b>732.112.152</b>	<b>115,8</b>	<b>105,8</b>
<b>Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija</b>	<b>193.459.348</b>	<b>209.203.903</b>	<b>222.082.390</b>	<b>114,8</b>	<b>106,2</b>
<b>Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza</b>	<b>1.369.116.448</b>	<b>1.484.698.052</b>	<b>1.543.131.231</b>	<b>112,7</b>	<b>103,9</b>
<b>Kazne, upravne mjere i ostali prihodi</b>	<b>114.183.402</b>	<b>117.725.242</b>	<b>120.259.800</b>	<b>105,3</b>	<b>102,2</b>
<b>7 PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE</b>	<b>196.053.946</b>	<b>86.793.222</b>	<b>72.266.165</b>	<b>36,9</b>	<b>83,3</b>

Izvor: Ministarstvo financija, 2024.

Prihodi poslovanja u 2023. godini ostvareni su u iznosu od 27,3 milijarde eura pri čemu bilježe međugodišnji rast od 20,8%. Njihova najznačajnija kategorija su porezni prihodi (udio od 56,8%), koji bilježe povećanje od 19,3% u odnosu na 2022. godinu. Zatim idu prihodi od doprinosa s udjelom od 16,1%, dok se preostali dio odnosi na pomoći, prihode od imovine, prihode od upravnih i administrativnih pristojbi i pristojbi po posebnim propisima i naknadama, prihode iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza, kazne te ostale prihode.

## **5.2. Izazovi javnog sektora RH u EU okruženju**

Učinkovit javni sektor igra ključnu ulogu u poticanju rasta privatnog sektora. S obzirom na globalizaciju, potreba za kvalitetnim upravljanjem u javnom sektoru nikada nije bila veća. Poslovi koje obavlja javni sektor čine više od 25% ukupne zaposlenosti, što ukazuje na njegov značaj u gospodarstvu. U Hrvatskoj, često se ističe da javni sektor usporava ekonomski rast, zbog čega je nužno provesti reforme kako bi se poboljšala njegova učinkovitost. Vlada Republike Hrvatske suočena je s izazovom reformiranja javne uprave, a u javnosti postoji i osjećaj da javni službenici primaju prekomjerne plaće.

Pored ovih unutarnjih izazova, postoje i vanjski faktori na koje se teško može utjecati, a koji bi mogli predstavljati prijetnje u budućnosti. Među tim prijetnjama su migracije, nestabilnost bankarskog sektora, terorizam, *cyber* napadi i pandemije.

Kako bismo prevladali izazove s kojima se suočava javni sektor, ključno je stvoriti stabilne institucije koje će biti otvorene i pristupačne ljudima. Važno je poticati dvosmjernu komunikaciju s građanima, omogućujući im da aktivno sudjeluju u oblikovanju rješenja koja ih se tiču. Uz to, važno je da budu fleksibilne i spremne na uvođenje novih rješenja te inovativnih usluga koje će zadovoljiti potrebe zajednice. Ulaganjem u ljudski kapital i tehnološke inovacije u javnom sektoru moguće je doprinijeti boljem organizacijskom procesu, i zadovoljnijim i radno angažiranijim javnim službenicima. Za razvoj javnog sektora bitnu ulogu imaju i kohezijske politike.

## **5.3. Javni sektor u RH u odnosu na javne sektore u EU okruženju**

Na temelju provedenog istraživanja može se zaključiti da, iako većina analiziranih pokazatelja ne ukazuje na prekomjerno velik javni sektor u Hrvatskoj, postoji značajna stavka kada se radi o udjelu zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti. Visoka stopa zaposlenosti u javnom sektoru, uz relativno visoke plaće, može imati negativan utjecaj na ukupni gospodarski razvoj. Osim toga, istraživanje je pokazalo da je udio rashoda opće države za plaće zaposlenika u Hrvatskoj manji od prosjeka zemalja EU.

U Strategijama Vlade nerijetko se ističe potreba reforme javnoga sektora s ciljem povećanja učinkovitosti. Stručnjaci upozoravaju kako bi trebalo problemima sa zaposlenosti u javnom

sektoru pristupiti staloženo i objektivno te djelovati izvan dnevnopolitičkoga konteksta. Konačni cilj bio bi unaprjeđenje čitavoga sustava. Bejaković i sur. (2010) ističu važnost usmjerenja na učinkovitost u javnom sektoru, koja obuhvaća organizaciju, menadžment, upravljanje i sustave nagrađivanja. Iako Hrvatska ima relativno nizak postotak zaposlenih u javnom sektoru u usporedbi s drugim europskim zemljama, važno je pažljivo razmotriti posljedice smanjenja broja zaposlenih. Ako se previše smanji broj zaposlenih u ovim sektorima, to može negativno utjecati na gospodarstvo, a rizik je da će se povećati postojeće razlike. Stoga je ključno usredotočiti se na poboljšanje učinkovitosti kako bi se postigli pozitivni rezultati bez stvaranja dodatnih problema. „Treba imati na umu da bi to možda značilo izostavljanje dijela populacije iz skupine onih kojima su, npr. obrazovne i zdravstvene, usluge dostupne, i/ili bi razina kvalitete javnih usluga bila umanjena” (Bejaković i sur. 2010, 147).

Mnoge zemlje zapadne Europe suočavaju se s velikim izazovima u upravljanju javnim sektorom, osjećajući pritisak građana zbog visokih troškova koji uključuju mirovine, zdravstvenu zaštitu i dugoročnu njegu. Kao odgovor na ove izazove, vlade moraju razviti nove, održivije i učinkovitije modele poslovanja. U tom kontekstu, primjetna je značajna varijacija među zemljama EU u načinu organizacije javnog sektora. U Hrvatskoj, na primjer, javni sektor se izdvaja po visokom stupnju zaposlenosti, koji je izraženiji u usporedbi s mnogim drugim zemljama EU. Ova razlika ukazuje na potrebu za prilagodbom i reformama koje će omogućiti bolju učinkovitost i održivost u budućnosti.

Čini se da Hrvatska još uvijek nije u potpunosti prepoznala važnost inovacija i njihovog utjecaja na razvoj. U ovom kontekstu, javni sektor igra ključnu ulogu, jer javne investicije često služe kao poticaj za privatne investicije. Nažalost, prema razini iskorištenosti javnih investicija, Hrvatska se nalazi ispod većine europskih zemalja, osim Bugarske. Ipak, unatoč tome, Hrvatska je među vodećim zemljama u EU kada je riječ o udjelu sredstava koje građani izdvajaju za javni sektor. Ova situacija naglašava potrebu za većom sviješću o inovacijama i njihovom potencijalu za unaprjeđenje ekonomije i društva. „Visoko treće mjesto u Europi Hrvatska drži po transakcijama vezanim uz javni dug, što nam je prije dvije godine odnijelo 3,1 posto BDP-a, a ispred Hrvatske su s četiri posto svog BDP-a Portugal i Grčka. Kad se preračuna taj udjel u milijarde, ispada da su hrvatske transakcije javnog duga stajale malo više od 11 milijardi kuna” (Eurostat, 2024). Troškovi javne uprave često su usmjereni na fiksne izdatke, poput plaća i osnovnog održavanja. Ova raspodjela nije dugoročno održiva jer ostavlja malo prostora za investicije i razvoj. Za zdraviju budućnost javne uprave potrebno je pronaći ravnotežu koja omogućuje veća ulaganja u projekte i inicijative za dugoročni napredak.

## ZAKLJUČAK

U današnje vrijeme, javni sektor mora pratiti brz tempo koji nameće globalizacija. Kako tehnologija napreduje, tako se mijenja i javni sektor, na koji utječu tehnološke i društvene promjene. Poduzeća su također pod utjecajem tih promjena, ali na njih ne mogu puno utjecati.

Javni sektor pruža usluge koje koristi cijela zajednica. Posljednjih godina, javni sektor se suočava s velikim promjenama zbog europeizacije, što uključuje nove organizacije, zakone i tržišne politike. Iako je javni sektor pod kontrolom državnih tijela, često se zaboravlja da on podliježe posebnim pravnim pravilima. Javni sektor u Hrvatskoj ima problema poput visokog javnog duga, potrebe za reformama i razlika u ekonomskom razvoju u usporedbi s drugim članicama EU. No, postoje prilike za poboljšanje primjenom europskih iskustava i politika.

Kada se govori o financiranju javnog sektora u EU i Hrvatskoj, lokalni porezi su glavni izvor financiranja, što lokalnim vlastima daje određenu autonomiju u upravljanju. Osim toga, regionalne i lokalne razvojne agencije imaju važnu ulogu u podršci lokalnom i regionalnom razvoju. Potrebno je poboljšati način na koji Hrvatska financira i upravlja javnim sredstvima. Analize su pokazale da bi bolje upravljanje rashodima i prihodima moglo povećati transparentnost i učinkovitost, slično najboljim praksama u EU. Javni sektor može pozitivno utjecati na rast privatnog sektora, no u Hrvatskoj se često smatra da usporava ekonomski razvoj, pa bi bilo korisno poboljšati njegovu učinkovitost. Vlada bi također trebala obratiti posebnu pažnju na investicije koje mogu značajno doprinijeti razvoju javnog sektora i gospodarstva u cjelini.

## LITERATURA

1. Babić Krešić, I. (2014). Javne politike u procesu globalizacije i europeizacije i politika zapošljavanja. *Nova prisutnost*, 12(3), pp. 413-430. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/clanak/192073> [pristupljeno: 25.06.2024.]
2. Bajo, A. and Jurlina Alibegović, D., (2008). *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*. Zagreb: Institut za javne financije
3. Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V.(2010). *Komparativna analiza zaposlenosti u javnome sektoru u Hrvatskoj i u Europskoj uniji*, Institut za javne financije.
4. Drobnjak, J. (2015). Javni sektor je temelj društva i generator njegovog razvoja. *Portal Makroekonomija*. Dostupno na: <https://www.makroekonomija.org/> [pristupljeno: 26.07.2024.]
5. Državni zavod za statistiku (2024). IZVJEŠĆE O PROCEDURI PREKOMJERNOGA PRORAČUNSKOG MANJKA I RAZINI DUGA OPĆE DRŽAVE, REPUBLIKA HRVATSKA, TRAVANJ 2024. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/2024/hr/77007> [pristupljeno:20.06.2024.]
6. Europarlament. (1997). Javna poduzeća i javne službe u Europskoj uniji. Sažetak. Dostupno na: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://aei.pitt.edu/4916/1/4916.pdf](https://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://aei.pitt.edu/4916/1/4916.pdf) [pristupljeno:20.06.2024.]
7. Eurostat (2024). Dostupno na [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP\\_per\\_capita,\\_consumption\\_per\\_capita\\_and\\_price\\_level\\_indices](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices) [pristupljeno: 07.08.2024.]
8. Grubiša, D., Petak, Z., Kekez Koštro, A. i Žiljak, T. (2012). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
9. Ivanda, S. (2009). *Ustrojstvo i djelovanje javnog sektora: opći dio*. Zagreb: Naklada Slap.
10. Jaansoo, A. (2016). Public Administration Reform, Cross-border Cooperation, and Europeanisation in CEE Countries. In: Nemeč, J. (ur.), *Cross-border Cooperation and Europeanisation in CEE Countries*. Bratislava: NISPAcee, pp. 37-49. Dostupno na: <https://www.nispa.org/files/EPARbookEN.pdf> [pristupljeno: 07.08.2024.]
11. Kaštelan Mrak, M., Vretenar, N. i Jardas Antonić, J., (2017). *Posljedice korištenja konkurentskih zatvorenih ponuda u javnoj nabavi*. U 6. *Međunarodni znanstveni*

- simpozij, Gospodarstvo istočne Hrvatske – vizija i rast* (str. 506-514). Sveučilište Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku.
12. Kekez, A., Širinić D. (2017). *Neposredna implementacija javnih politika u zajednici: modeli u praksi hrvatske socijalne politike* u knjizi: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 413-436
  13. Kesner-Škreb, M. (2006). Državni sektor. *Financijska teorija i praksa*, 30(1), str.93-94. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5244> [pristupljeno: 15.06.2024.]
  14. McCormick, J. (2010). *Razumjeti Europsku uniju*. Zagreb: MATE d.o.o.
  15. Miljenović, D., Kutnjak, G., & Jakovac, P. (2020). *Utvrdjivanje obilježja djelotvornosti javnog sektora i javnog menadžmenta*. Zbornik Veleučilišta u Rijeci, 8(1). Rijeka: Veleučilište
  16. Ministarstvo financija (2023). Državni proračun 2023. godina Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2023-godina/3369> [pristupljeno: 15.06.2024.]
  17. Ministarstvo financija. (2022). *Obrazloženje Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. i projekcija za 2023. i 2024.* Zagreb: Ministarstvo financija. Dostupno na: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/proracun/2022/Obrazlo%20C5%BEenje%20Dr%20C5%BEavnog%20prora%20C4%8Duna%20Republike%20Hrvatske%20za%202022.%20i%20projekcija%20za%202023.%20i%202024..pdf> [pristupljeno: 15.06.2024.]
  18. Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (2023). Statistički prikaz Dostupno na: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Statisti%20C4%8Dki%20prikaz/statisticki%20prikaz%20broj%2031\\_o%20C5%BEujak%202024.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Statisti%20C4%8Dki%20prikaz/statisticki%20prikaz%20broj%2031_o%20C5%BEujak%202024.pdf) [pristupljeno:07.08.2024.]
  19. Međunarodni monetarni fond. (2001). Priručnik o fiskalnoj transparentnosti. Washington: Međunarodni monetarni fond. Dostupno na: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf> [pristupljeno:01.08.2024.]
  20. Nemeč J. (2016). *Europeanisation in Public Administration Reforms*. Brno: Masaryk University

21. Petek A., Petković K. (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Dostupno na: [https://www.door.hr/wp-content/uploads/2022/03/Pojmovnik\\_javnih\\_politika.pdf](https://www.door.hr/wp-content/uploads/2022/03/Pojmovnik_javnih_politika.pdf) [pristupljeno 07.08.2024.]
22. Ružić O. (2014). Javni menadžment, *Tehnički glasnik*, 8(4), str. 461-466. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/clanak/194417> [pristupljeno:07.08.2024.]
23. Salkić, I. (2011). *Upravljanje kvalitetom javnih usluga*, Sarajevo/Zagreb: BTC Šahinpašić
24. Zakon o lokalnim porezima. (2023). Zagreb: Narodne novine. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/875/Zakon-o-lokalnim-porezima> [pristupljeno:20.06.2024.]
25. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. (2023). Zagreb: Narodne novine. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-%28regionalne%29-samouprave> [pristupljeno:20.06.2024.]

## POPIS SLIKA

Slika 1. Podjela javnog sektora .....	6
Slika 2. Udio rashoda RH u BDP-u.....	17
Slika 3. Kategorije javnih rashoda u Hrvatskoj.....	18
Slika 4. Prihodi opće države u EU u 2023. ....	19
Slika 5. Javni dug .....	21
Slika 6. BDP RH za 2023.....	22
Slika 7. BDP po glavi stanovnika RH za 2023. godinu .....	22
Slika 8. Analiza zaposlenih u javnom sektoru RH za 2023.godinu .....	23
Slika 9. Prihodi državnog proračuna .....	24