

# Javni sektor u EU i RH

---

**Franjčević, Danijela**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2019**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:148:603157>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2021-09-28**



*Repository / Repozitorij:*

[REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economics & Business Zagreb](#)



**Sveučilište u Zagrebu**  
**Ekonomski fakultet Zagreb**  
**Diplomski studij ekonomija**

## **JAVNI SEKTOR U EU I RH**

**Diplomski rad**

**Danijela Franjčević**

**Zagreb, rujan, 2019.**

**Sveučilište u Zagrebu  
Ekonomski fakultet Zagreb  
Diplomski studij ekonomija**

**JAVNI SEKTOR U EU I RH  
PUBLIC SECTOR IN EU AND RH**

**Diplomski rad**

**Danijela Franjčević, 0067593947**

**Mentor: prof.dr.sc. Zoran Kovačević**

**Zagreb, rujan, 2019.**

# IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Svojim potpisom jamčim da ću se u izradi diplomskog rada potpuno pridržavati Etičkog kodeksa sveučilišta u Zagrebu.

Student/ica

U Zagrebu, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(potpis)

## Sažetak

U ovome diplomskom radu promatran je javni sektor u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji. Najprije je pojmovno definirano značenje javnog sektora u zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj, te je potom predstavljeno što je to javni sektor prema Međunarodnom monetarnom fondu, što je to javno područje prema OECD i prikazana je struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj. Nakon toga je objašnjen javni sektor u zemljama Europske unije i Republike Hrvatske gdje su obrađeni sljedeći naslovi: financiranje javnog sektora u EU i RH, veličina javnog sektora u EU i RH, analiza zaposlenosti u EU i učinkovitost i izazovi javnog sektora u EU i RH.

Javni sektori su od općeg interesa za jednu zemlju. Također oni se dugi niz godina suočavaju s ogromnim promjenama koje je donijela europeizacija stvaranjem novih definicija, organizacija, politika liberalizacije, otvaranje tržišta, novih pravila te proširenje Europske unije. Prema statistici državnih financija MMF-a razlikuju se u okviru ukupnog javnog sektora opća država i javna i kvazijavna poduzeća (društva). OECD pod pojmom država smatra opću državu u skladu s definicijom SNA, koja obuhvaća ministarstva, vladine urede i agencije; netržišne ustanove koje su u javnom vlasništvu, kao što su javne bolnice, javne škole, zavodi ili službe za mirovinsko i zdravstveno osiguranje.

U financiranju javnoga sektora važnu ulogu imaju regionalne i lokalne razvojne agencije. One se osnivaju s ciljem da podrže lokalni i regionalni razvoj, a bave se promicanjem razvoja i rasta regije. Kada je u pitanju veličina možemo ukazati na to da se veličina javnog sektora mjeri na nekoliko načina: mjerenje 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 i broju zaposlenih u javnom sektoru.

Učinkovit javni sektor može uvelike doprinijeti rastu privatnog sektora. U Republici Hrvatskoj je javni sektor okarakteriziran kao faktor koji koči rast hrvatskog gospodarstva, te upravo zbog toga je neophodno provesti rekonstrukciju i reforme koje bi omogućile učinkovitiji rad ali i učinkovitost javnih državnih poduzeća. Za Vladu Republike Hrvatske jedan od većih izazova je provesti reforme javne uprave, no takav način djelovanja sa sobom nosi niz različitih faktora utjecaja posebno po državne službenike i njihova primanja.

**Ključne riječi:** Javni sektor, javni sektor Republike Hrvatske, javni sektor EU, zaposlenost.

## **Abstract**

In this thesis, the public sector in the Republic of Croatia and the European Union is observed. First, the meaning of the public sector in the countries of the European Union and the Republic of Croatia is conceptually defined, and then it is presented what is the public sector according to the International Monetary Fund, which is a public area according to the OECD and the structure of the public sector in the Republic of Croatia is presented. Subsequently, the public sector in the countries of the European Union and the Republic of Croatia was explained where the following topics were addressed: public sector financing in the EU and the Republic of Croatia, size of the public sector in the EU and the Republic of Croatia, analysis of EU employment and efficiency and challenges of the public sector in the EU and the Republic of Croatia.

Public sectors are of general interest to one country. They have also for many years been confronted with the tremendous changes brought about by Europeanization by creating new definitions, organizations, liberalization policies, opening up markets, new rules and enlargement of the European Union. According to IMF government finance statistics, general government and public and quasi-corporate enterprises (societies) differ within the overall public sector. The OECD, under the term state, refers to a general state as defined by the SNA, which includes ministries, government offices and agencies; publicly owned non-market institutions, such as public hospitals, public schools, institutes or pension and health insurance services.

Regional and local development agencies play an important role in financing the public sector. They are set up to support local and regional development, and are concerned with promoting the development and growth of the region. When it comes to size, we can point out that the size of the public sector is measured in several ways: measured by annual expenditure (purchase of goods and services, size of transfers, payment of interest), by adjusting expenditures to inflation, by government spending per capita, by share of GDP and number of public sector employees.

An efficient public sector can greatly contribute to the growth of the private sector. In the Republic of Croatia, the public sector is characterized as a factor hindering the growth of the Croatian economy, which is why it is necessary to implement reconstruction and reforms that would enable more efficient operation and efficiency of public state-owned enterprises. For

the Government of the Republic of Croatia, one of the major challenges is to implement public administration reforms, but this type of action entails a number of different factors of influence especially on civil servants and their remuneration.

**Keywords:** Public sector, public sector of the Republic of Croatia, EU public sector, employment.

# Sadržaj

Sažetak .....	
Abstract .....	
1. UVOD .....	1
1.1. Predmet i cilj rada.....	1
1.2. Izvori i metode prikupljanja podataka .....	1
1.3. Sadržaj i struktura rada .....	2
2. POJMOVNO DEFINIRANJE JAVNOG SEKTORA U ZEMLJAMA EROPSKE UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ .....	3
2.1. Javni sektor prema Međunarodnom monetarnom fondu .....	4
2.2. Javno područje prema OECD-u.....	8
2.3. Struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj.....	9
3. JAVNI SEKTOR U ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLIKE HRVATSKE.....	14
3.1. Financiranje javnog sektora u EU i RH.....	14
3.2. Veličina javnog sektora u EU i RH .....	17
3.3. Analiza zaposlenosti u EU i RH .....	22
3.4. Učinkovitost i izazovi javnog sektora u EU i RH .....	25
3.4.1. Ključne aktivnosti za Europski socijalni fond .....	26
3.4.2. Ključne aktivnosti za Europski fond za regionalni razvoj .....	26
3.4.3. Ključne aktivnosti za Kohezijski fond.....	26
3.4.4. Tehnička pomoć.....	27



3.4.5. Izazovi javnog sektora u EU i RH .....	27
4. USPOREDBA JAVNOG SEKTORA U ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLIKE HRVATSKE.....	30
4.1. Investiranje u javni sektor u EU i RH.....	31
5. ZAKLJUČAK .....	35
6. LITERATURA.....	38
7. POPIS SLIKA .....	40
8. ŽIVOTOPIS .....	41

# **1. UVOD**

Javni sektor označava dio ekonomije u vlasništvu države kojim upravljaju državni organi i javna poduzeća. Naime, on je taj koji određuje cijelokupnu kvalitetu života građana u svakoj državi svijeta zbog činjenice da u njegove okvire spada sva infrastruktura koja je tu kako bi osigurala neometano funkcioniranje gospodarskog sustava i društva u cijelini. U ovome diplomskom radu biti će riječ o javnom sektoru zemalja Europske unije i Republike Hrvatske. Nadalje, kroz poglavlja rada definirat će se javni sektor u zemljama Europske unije i Hrvatske, javni sektor prema Međunarodnom monetarnom fondu, javno područje prema OECD-u, struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj.

Također prikazat će se kako funkcionira javni sektor u zemljama Europske unije i Republike Hrvatske, kako se financira javni sektor u EU i RH, predstaviti će se veličina javnog sektora EU i RH, analiza zaposlenosti u EU i RH i učinkovitost i izazovi javnog sektora u EU i RH. Nadalje, usporedba javnog sektora u zemljama Europske unije i Republike Hrvatske te investiranje u javni sektor u EU i RH je zadnje sadržajno poglavlje koje će se obraditi u okviru ovog diplomskog rada. Peto poglavlje predstavlja zaključak ovoga rada i prikazuje smjernice za eventualna daljnja istraživanja. U izradi ovoga rada korištena je relevantna hrvatska i svjetska literatura.

## **1.1. Predmet i cilj rada**

Predmet istraživanja je prikupiti relevantne informacije i podatke o javnom sektoru u Hrvatskoj kao i u Europskoj uniji pomoću kojih se mogu izvući zaključci o ulozi javnoga sektora u gospodarstvu Republike Hrvatske. Glavni cilj ovog istraživanja je utvrditi značaj javnog sektora u gospodarskom razvoju Republike Hrvatske i Europske unije.

## **1.2. Izvori i metode prikupljanja podataka**

Diplomski rad sastoji se prvenstveno od teorijskog dijela. U teorijskom djelu rada, odnosno pri objašnjavanju najvažnijih pojmova koji su vezani za zadanu temu koriste se dostupni materijali u knjigama, znanstvenim i stručnim člancima kao i na internetu. Teorijski dio obrađen je pomoću metoda klasifikacije, analize, sinteze, kompilacije i komparacije.

### **1.3. Sadržaj i struktura rada**

Sadržaj i struktura rada sačinjeni su od sedam poglavlja. Prvo poglavlje rada čine uvod, zajedno sa predmetom i ciljem rada, izvorima i metodama prikupljanja podataka te sadržajem i strukturom. Nadalje, u drugom poglavlju rada objasnit će se sljedeći naslovi: pojmovno definiranje javnog sektora u zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj, javni sektor prema Međunarodnom monetarnom fondu, javno područje prema OECD-u, struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj.

U trećem poglavlju rada objasnit će se: Javni sektor u zemljama Europske unije i Republike Hrvatske, financiranje javnog sektora u EU i RH , veličina javnog sektora u EU i RH, analiza zaposlenosti u EU i RH, učinkovitost i izazovi javnog sektora u EU i RH. Četvrto poglavlje rada je svojevrsan osvrt na sve prethodno navedeno gdje će se usporediti javni sektor u zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj te investiranje u javni sektor u EU i RH. Zadnja poglavlja rada vezana su za zaključne misli, literaturu, popis slika i tablica.

## **2. POJMOVNO DEFINIRANJE JAVNOG SEKTORA U ZEMLJAMA EROPSKE UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ**

Javni sektori odnosno sektori javnih usluga su od općeg interesa i suočavaju se već dugi niz godina s ogromnim promjenama koje je donijela europeizacija stvaranjem novih definicija, organizacija, politika liberalizacije, otvaranje tržišta, novih pravila te proširenje Europske unije. Naime, sve je to rezultiralo preslikavanjem stanja poduzeća koja pružaju usluge na europskoj razini kako bi bila jednaka i u svim članicama Europske unije.

Javni sektor je područje od općeg interesa i njega definiraju, stvaraju i kontroliraju tijela javne vlasti ali isto tako i podliježu u različitoj mjeri posebnom pravnom režimu, bez obzira na to je li to stvarno javni ili privatni sektor (Europarl.europa).

1. Kao aktivnost, javni se sektor razlikuje od drugih oblika državne intervencije te obuhvaća gospodarstvo koje ne uključuju proizvodne aktivnosti (Europarl.europa).
  - (a) prva se razlika odnosi na propise nametnute na gospodarske aktivnosti, na primjer, za zaštitu sigurnosti, zdravlja i okoliša, ali koji ne obuhvaćaju način obavljanja gospodarske aktivnosti. Javni je sektor zamišljena tako da osigura da će se neka aktivnost stalno provoditi jer se smatra ključnom za javno dobro: ona je izvan djelokruga slobodnog poduzetništva jer ne proizlazi iz privatne inicijative, nego iz volje javne vlasti.
  - (b) razlikuje se i od državne intervencije u općem interesu koja ne uključuje proizvodne aktivnosti, posebno intervenciju radi osiguranja uravnotežene ekonomije i pomoći sektorima u teškoćama.
2. Kao gospodarska aktivnost, javni sektor pruža robu ili usluge po određenoj cijeni i razlikuje se od administrativnih, socijalnih ili kulturnih javnih usluga koje se općenito pružaju besplatno.
3. Temelji se na zahtjevu općeg interesa koji je zajednički i ključan za sve, ali koji privatni sektor ne može ili ne želi ispuniti i zato ga moraju preuzeti javna tijela. Čak i kada vlasti same ne pružaju uslugu, nego zadatak prenose na neko vanjsko tijelo, na primjer, javno ili privatno poduzeće, oni zadržavaju odgovornost za definiranje njegove supstancije i samog njezinog postojanja, jer je mogu ukinuti kad odgovarajuća potreba za njom nestane.

4. Kad javni sektor sklopi ugovor o javnoj usluzi, on općenito nameće posebne obveze dotičnom tijelu i kao *quid pro quo*, daje posebna prava poput ekskluzivnosti, prava eksproprijacije privatnih vlasnika zemljišta ili pristupa javnoj imovini.

Na temelju prethodno navedene definicije postoje tri temeljna načela javnog sektora: (Europarl.europa).

- (1) jednakost ili univerzalnost: mora biti dostupna svima pod istim uvjetima; ovo obično ima oblik zahtjeva za pružanjem univerzalne usluge po ujednačenim cijenama;
- (2) kontinuitet: usluga se mora pružati neprekidno i redovito (obveza opskrbe);
- (3) prilagodba: mora se mijenjati kako se mijenjaju potrebe i u konačnici, ukinuti ako se više ne zahtijeva.

Javni sektor igra ključnu ekonomsku ulogu kao regulator, pružatelj usluga i poslodavac. „Poslovi koje pruža javni sektor čine više od 25% ukupne zaposlenosti i značajan su dio ekonomske aktivnosti u zemljama EU. Učinkovit i produktivan javni sektor može biti snažni pokretač rasta privatnog sektora. Danas postoji veliko opravdanje za povećanje učinkovitosti, bolje upravljanje, brže pružanje usluga i veću uključenost građana u javni sektor. Javni sektor EU je struktuiran okviru nekolikopodsustava:“(ec.europa.eu)

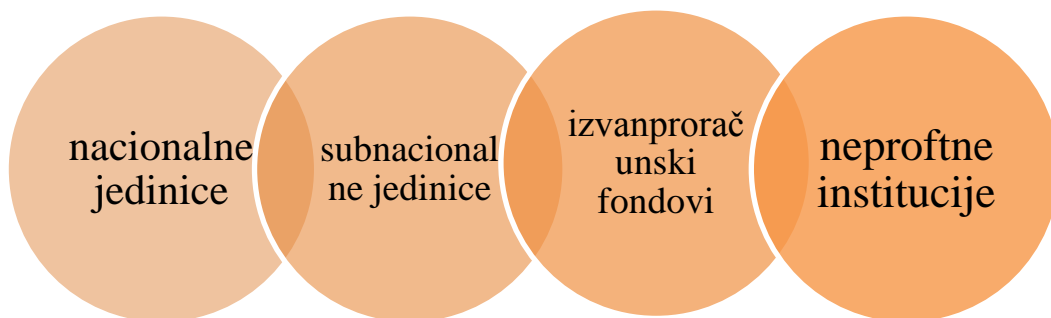
1. javna uprava sa podsektorima (ministarstva, agencije, regionalni i lokalni organi uprave),
2. javne ustanove (kultura, obrazovanje, zdravstvo i sl.),
3. nefinancijska javna društva (javna preduzeća i komunalna javna preduzeća),
4. financijska javna društva (centralna banka, monetarne i nemonetarne financijske institucije),
5. nevladine organizacije.

### **2.1. Javni sektor prema Međunarodnom monetarnom fondu**

Prema statistici državnih financija MMF-a razlikuju se u okviru ukupnog javnog sektora opća država i javna i kvazijavna poduzeća (društva). U nastavku će se prikazati metodološki okvir opće države prema MMF-u kao i javnih i kvazijavnih poduzeća.

Priručnik MMF-a iz 1986. godine u okviru opće države sadržajno naglašava da se u njoj nalaze 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 fiskalnim i parafiskalnim nametima poput poreza i naknada. (Government Finance Statistics Manual, 1986, 2001). U domeni kvazifiskalnih aktivnosti spadaju sve one određene fiskalne aktivnosti izvan sektora opće države čije odredbe izvršavaju agencije monetarnog i komercijalnog, a ne fiskalnog tipa. Skupina autora Bejaković, Vukšić, Bratić, (2010), navodi kako pojam državni sektor kolokvijalno se mnogo češće rabi za označavanje pojma koji se stručno naziva općom državom, no državni je sektor samo jedan sastavni dio opće države, te da opću državu čine kako je prikazano na slici 1.

**Slika 1.** Sastavni dio opće države prema MMF-u



Izvor: izrada autorice prema: (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010).

Naime, sve one pružaju netržišne usluge, ubiru prihode, stvaraju rashode za državu koja ih većim dijelom i kontrolira te proizvođače za tržište koji nisu društva s ograničenom odgovornošću (unincorporated market producers) i ne mogu se svrstati u kvazidruštva. Tri osnovne razine vlasti opće države jesu: (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010).

- središnja država (central government),
- savezne države,
- provincijske ili regionalne vlasti (state, provincial or regional government)
- lokalne vlasti (local government).

Javna poduzeća prema priručniku MMF-a su sve one cjeline u državnom vlasništvu i/ili pod državnom kontrolom koje prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge širokoj javnosti, a formirana su kao korporacije (Government Finance Statistics Manual, 1986, 2001). No, autori Bejaković, Vukšić, Bratić (2010), navode kako ova definicija nije jednoznačna i detaljna jer je mnogo lakše odrediti vlasnika nekog poduzeća negoli definirati kontrolu države nad njim. Uobičajeno se vlasnikom poduzeća smatra javna vlast ili privatna osoba koja posjeduje sve ili preko 50% dionica ili druge vrste trajnog kapitala poduzeća, dok se kontrola javnih vlasti određuje kao stvaran utjecaj države na temeljne aspekte poslovanja poduzeća.

Autori Bejaković, Vukšić, Bratić (2010), dalje objašnjavaju kako je daljnji je problem taj što u određivanju javnih poduzeća manjinsko vlasništvo javne vlasti može biti kombinirano s državnom kontrolom, a u nekim slučajevima kontrolu je iznimno teško utvrditi, zbog čega se događa da samo većinsko državno vlasništvo temeljno određuje javno poduzeće. U krajnjem slučaju navode kako zakonodavstva u pojedinim zemljama dopuštaju i da poduzeće u privatnom vlasništvu bude javno poduzeće, uz uvjet da ga kontrolira država i da proizvodi za široki krug potrošača. U praksi se postupa sasvim pragmatično te se javnim poduzećima smatraju sva zakonom definirana poduzeća koja su najčešće u većinskom državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom, a na području su ponude javnih usluga (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010).

Priručnik MMF-a navodi da je javno poduzeće koncept koji objedinjuje elemente javnosti i tržišnosti (Government Finance Statistics Manual, 1986, 2001). Elementi javnosti odražavaju se na način da: (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010).

1. najvažnije poslovne odluke donosi država kao vlasnik trajnog kapitala (putem neke svoje agencije ili upravnih odbora u kojima sjede državni predstavnici). Kriteriji za donošenje odluka nisu vezani isključivo uz financijsku dobit, već i uz šire društvene interese (npr. socijalnu politiku);
2. dobit odnosno gubici poslovanja putem državnog proračuna pripadaju cijeloj zajednici;
3. javno je poduzeće odgovorno za svoje poslovanje cijelom društvu, odnosno parlamentu kao krajnjem „čuvaru javnog interesa.

Autori Bejaković, Vukšić, Bratić (2010), navode kako elementi tržišnosti odnose se na to da se:

1. očekuje da javno poduzeće bude financijski zdravo u dugom roku i da bude podvrgnuto stalnoj tržišnoj provjeri te na to da bi ,
2. cijene koje javno poduzeće naplaćuje trebale biti zasnovane na troškovima poslovanja (tj. cijene bi trebale pokriti granične troškove).

Ova dva posljednja kriterija razlikuju javno poduzeće od ostalih javnih djelatnosti (obrazovanje, sudstvo i zaštita okoliša) (Bejaković, Vukšić, Bratić 2010). Ono što je posebno važno istaknuti jeste činjenica zbog koje postoje javna poduzeća, a to je neuspjeh na primjer prirodnih monopola koji bi bez državne regulacije proizveli nedovoljnu količinu proizvoda uz previsoku cijenu, a uz to tu je i potreba za državnom regulacijom. Iz ovoga proizlazi da država najčešće osniva javna poduzeća u komunalnim uslugama na primjer elektroopskrba, komunikacije, luke, vodoopskrba i sl., no ono što valja istaknuti jeste da se one pojavljuju i u drugim sektorima kako bi pomoću njih država mogla utjecati na zaposlenost ali i štednju i investicije. Nadalje, njihova podjela prikazana je u narednoj slici 2.

**Slika 2.** Javna poduzeća prema MMF-u



Izvor: izrada autorice prema: (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010).

Zajednička karakteristika ovim poduzećima je vlasništvo i kontrola države. Autori Bejaković, Vukšić, Bratić, (2010), ističu kako nefinancijska poduzeća u mnogim zemljama pružaju usluge na nekomercijalnoj osnovi, obično u obliku nižih cijena od onih potrebnih za pokrivanje troškova (npr. naplaćivanje struje po cijeni nižoj od tržišne za seoska domaćinstva), dok u nekim zemljama prema zahtjevu države pružaju i određene socijalne usluge.



Te se nekomercijalne aktivnosti mogu financirati unakrsnim subvencioniranjem između raznih grupa potrošača (neki potrošači plaćaju više, a neki nižu cijenu za istu uslugu) ili se gubitak nefinancijskih javnih poduzeća pokriva iz proračuna, što narušava transparentnost sustava.

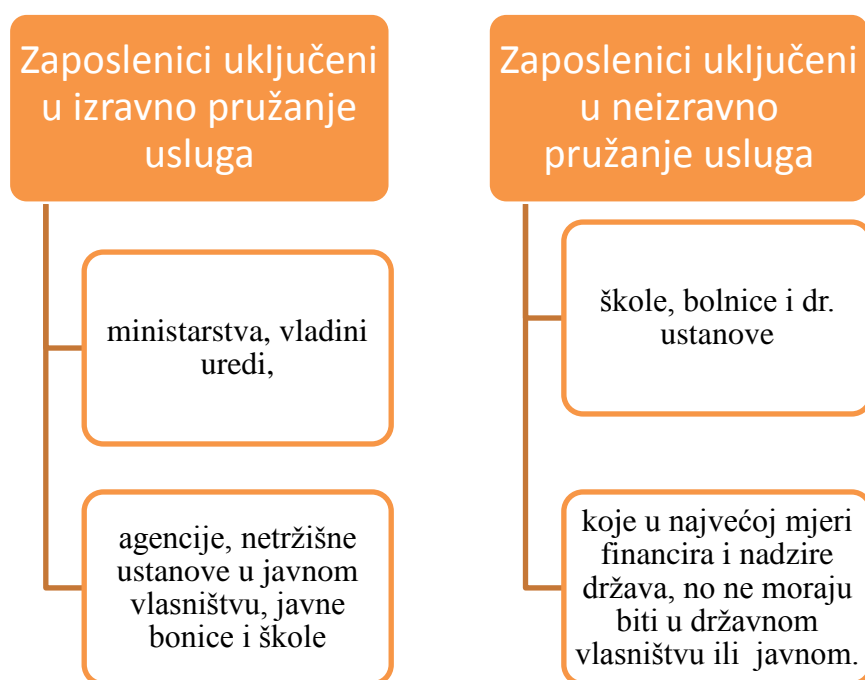
## **2.2. Javno područje prema OECD-u**

OECD posjeduje Direktorat koji za javnu upravu razvija metodološki usporedive podatke, odgovarajuću terminologiju ali i pokazatelje zaposlenosti u javnom sektoru (OECD, 2009). Postavlja se pitanje zbog čega to radi OECD, a odgovor na to je jednostavn i leži u činjenici da teže razviti konkretnu definiciju javnog područja, koje osim usluga državnih organizacija i onih koje su pod njezinim nadzorom, uključuje i usluge koje pružaju privatne organizacije, a država ih izravno ili neizravno financira (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010).

Autori Bejaković, Vukšić i Bratić (2010), navode kako OECD pod pojmom država smatra opću državu u skladu s definicijom SNA, koja obuhvaća ministarstva, vladine urede i agencije; netržišne ustanove koje su u javnom vlasništvu, kao što su javne bolnice, javne škole, zavodi ili službe za mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Tu su udružene sve razine vlasti, uključujući regije, provincije i općine. Javna poduzeća odnose se na SNA kategoriju javne korporacije i kvazikorporacije (javna poduzeća ili tvrtke), a pripadaju im poduzeća u javnom vlasništvu koja nisu klasificirana u podsektoru opće države, kao što su banke u državnom vlasništvu, luke i zračne luke (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010).

OECD je (2008) podijelio sve zaposlene opće države na dvije kategorije prikazane na slici broj 3.

**Slika 3.** Zaposlene opće države



Izvor: izrada autorice prema: (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010).

### 2.3. Struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj

Javni se sektor sastoji od: (Kesner-Škreb, 2006).

- opće države (središnje države te regionalnih i lokalnih državnih tijela);
- nefinancijskih javnih poduzeća;
- javnih financijskih institucija.

Javnim nefinancijskim poduzećima smatraju se poduzeća u vlasništvu i/ili pod kontrolom države (javna poduzeća), a financijska poduzeća u vlasništvu ili pod kontrolom države nazivaju se javnim financijskim institucijama (npr. središnja banka). Dakle, sektor opće države sastavni je dio javnog sektora.

Autor Drobnjak (2015) definira javni sektor kao jednim od najvažnijih čimbenika države, zbog činjenice da upravo on doprinosi njezinoj razvijenosti, te da ujedno od sposobnosti i efikasnosti javnog sektora ovisi stupanj izgrađenosti ekonomskopravnog okružja koji se smatra jedinim od osnovnih preduvjeta za razvoj društva.

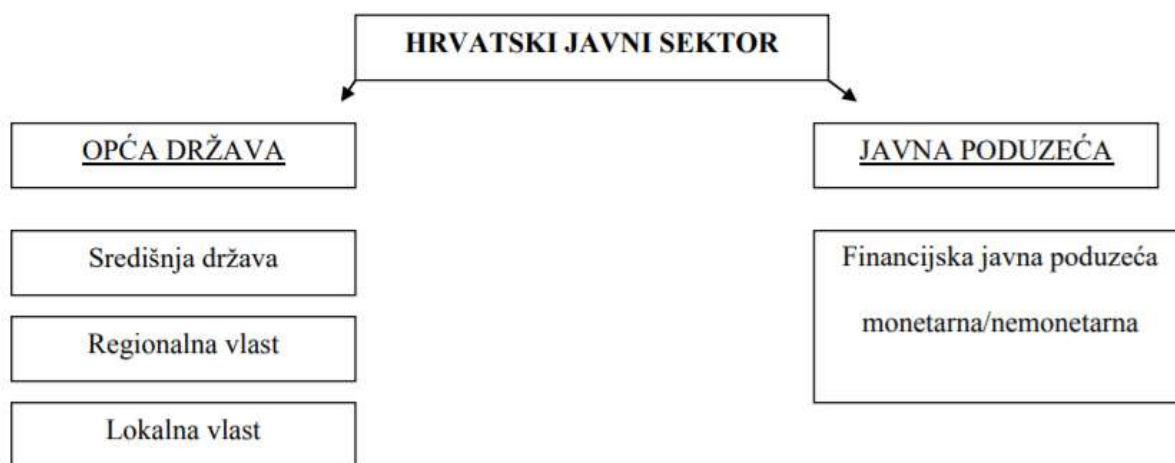
Također kada je u pitanju privredni i kulturni razvoj društva efikasnost javnog sektora je iznimno važna, posebno u domeni proizvodnje javnih dobara, javnog obrazovanja,

zdravstvenu i socijalnu zaštitu, razvijenost prometa i prometne infrastrukture, makroekonomsku stabilnost, rast i razvoj, vanjskotrgovinku razmjenu, vanjsku i unutarnju zaduženost, sigurnost i unutarnji rad u državi, imovinsku, pravnu i ekonomsku sigurnost građana (Drobnjak, 2015).

Nadalje, važno je u ovom poglavlju rada istaknuti kako neka provedan istraživanja iz 2017. godine ukazuju na činjenicu da je najveću dobit po zaposlenom i najmanje gubitke imalo javni sektor, a najmanju dobit privatni sektor (FINA). Na temelju ovakvih činjenica može se zaključiti kako je javni sektor jači od privatnog, no takva razmatranja nisu u realnom diapazonu zbog više faktora koji ukazuju na monopolsko vladanje.

U nastavku rada prikazati će se na koji način je formiran hrvatski javni sektor te kako navode autori (Brajo, Jurlina-Alibegović, 2018), on je formiran od opće države i javnih poduzeća. Na narednoj slici broj 4 biti će prikazana podjela hrvatskog javnog sektora (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010).

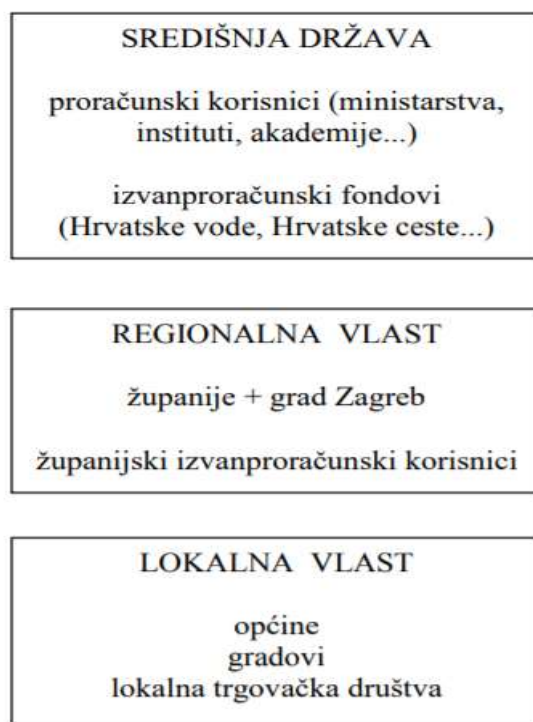
**Slika 4.** Podjela hrvatskog javnog sektora



Izvor: (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010.)

Prema riječima autora Bejaković, Vukšić, Bratić (2010), opća država obuhvaća sve institucije koje se izravno ili neizravno financiraju iz proračuna države i/ili lokalnih i regionalnih jedinica te izvanproračunske korisnike. Javno poduzeće Financijska agencija (FINA) u ime Ministarstva financija vodi tzv. Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010.). U narednoj slici broj 5. biti će prikazano od čega se sastoji opća država.

**Slika 5.** Opća država u Hrvatskoj (središnja država, regionalna i lokalna vlast).



Izvor: Izvor: (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010.)

Autor Bratić (2010), navodi kako se javni poduzećima obično smatraju ona koja pružaju usluge posredstvom žica, kabela, cijevi i tračnica, te da ta ista nude nude plin, vodu, struju, telekomunikacije, sanitarije, željeznički prijevoz. Nadalje, navodi kako im je zajednički faktor: velika količina skupe, specijalizirane opreme (Bratić, 2010). Od posebne je važnosti naglasiti da hrvatska javna poduzeća imaju u svom opusu različite poslovne aktivnosti poput izvršavanja financijskih transakcija na zahtjev vasnika u ovom slučaju državne jedinice. Skupina autora (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2012), ukazuje na to da su zakonom o proračunu definirana 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, Vukšić, Bratić, 2012.).

Autor Buturac (2014), je naveo podjelu javnih oduzeća na nefinancijska i financijska, gdje financijska se dijele na monetarna i nemonetarna, a nefinancijska su ona javna poduzeća koja proizvode dobra i usluge u područjima energetike, infrastrukture, prometa kao i druge usluge od javnog interesa. Za primjer takvih poduzeća biti će prikazana sljedeća na slici broj 6.

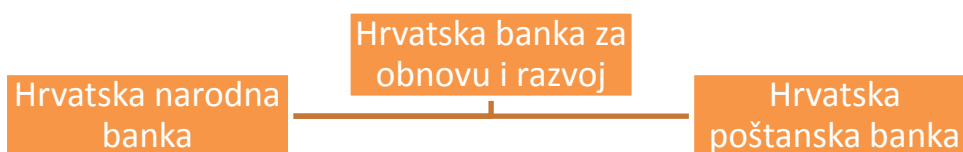
**Slika 6.** Nefinancijska javna poduzeća u Hrvatskoj



Izvor izrada autorice prema: (Buturac, 2014).

Na sljedećoj slici broj 7. i 8. biti će prikazana monetarna i nemonetarna financijska poduzeća u Hrvatskoj.

**Slika 7.** Monetarna financijska poduzeća u Hrvatskoj



Izvor izrada autorice prema: (Buturac, 2014).

**Slika 8.** Nemonetarna financijska poduzeća u Hrvatskoj



Izvor izrada autorice prema: (Buturac, 2014).

### **3. JAVNI SEKTOR U ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLIKE HRVATSKE**

Javni sektor u zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj je poglavlje rada u kojem će se prikazati kolika je veličina i zaposlenost javnog sektora, te na koji način se financira javni sektor u EU i RH.

#### **3.1. Financiranje javnog sektora u EU i RH**

Autori Bajo, Jurlina i Alibegović (2008), navode kako javni sektor mora ostvariti određene financijske prihode obzirom da lokalne i regionalne jedinice trebaju mnogo značajnija sredstva kako bi uspješno obavljale svoje djelatnosti. Naime, te iste jedinice financiraju se iz različitih izvora. Jasno je kako lokalne jedinice imaju određene potrebe, te samim tim neophodno je da posjeduju određene novčane iznose. Stoga država tu ima važnu ulogu gdje nastoji kontrolirati priljev novca u jedinice lokalne samouprave i to na način da ograniči maksimalnu stopu poreza kako bi ograničila mogućnost nekontroliranog rasta poreza u lokalnim jedinicama.

Kao prve izvore financiranja autori Bajo, Jurlina Alibegović (2008) navode lokalne poreze koji omogućavaju jedinicama lokalne samouprave stjecanje određene samostalnosti pri donošenju odluka o namjeni dobivenih sredstava, točnije za financiranje jasno određenih javnih potreba. Naime, lokalni porezi najčešće su sljedeći:

- a. Porez na dohodak fizičkih osoba
- b. Porez na imovinu
- c. Opći porezi na potrošnju
- d. Trošarine ili akcize (selektivni porez na potrošnju)
- e. Porezi na kućanstva i glavarine
- f. Porez na dobit

Nadalje, osim navedenih poreza postoje i drugi lokalni porezi gdje je neophodno zadovoljavati nekoliko jasnih kriterija. U prvom redu autori Bajo, Jurlina Alibegović (2008), navode stabilnost prihoda, odnosno činjenica da bi lokalni porezi trebali redovito dolaziti u lokalnu blagajnu ako se želi osigurati stabilnost lokalne jedinice. Također, lokalni porezi moraju biti pravedni što znači da porezna obveza mora biti usklađena s općim mogućnostima poreznih obveznika. Korisničke naknade su još jedan način financiranja lokalne jedinice, te

se podrazumijeva kako su korisničke naknade uz porez najvažniji izvor prihoda za jedinice lokalne samouprave. Korisničke naknade su sredstvo kojim lokalna samouprava može stanovnicima ponuditi javna dobra ili javne usluge u količinama koje odgovaraju potražnji stanovnika. Podjela korisničkih naknada je sljedeća: (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008)

### **Naknada za usluge**

U ovu skupinu spadaju naknade za različite dozvole (npr. sklapanje braka, zasnivanje radnog odnosa), sitnije takse za obavljanje posebnih usluga (npr. ovjere preslika). Naknade za usluge su naknade troškova koji nastaju u javnome sektoru.

### **Javne cijene**

Prihodi koje se dobivaju prodajom privatnih dobara i usluga. Primjerice, naknade za korištenje javnih dobara, ulaznice za parkove i sl.

### **Porezi za posebne koristi**

Ove naknade služe kako bi se ostvarile posebne koristi kao što je poboljšanje životnih uvjeta stanovanja.

U Republici Hrvatskoj jedinice lokalne samouprave dobivaju prihode iz različitih oblika poreza (osnovni oblici poreza su županijski, općinski i gradski porez i lokalni porezi), iz fondova za pomoć u županijskom i državnom proračunu, neoporezivim prihodima te zaduživanjem.. Stoga je jasno da se javni sektor financira od vrijednosti koje stvaraju ljudi u kapitalističkom sektoru. Dakle, novac za socijalnu državu (javno zdravstvo, školstvo i sl.) izdvajaju radnici od svojih bruto plaća. Nadalje, porezi se nameću na različite načine, a ne samo od kapitala (npr. porez na potrošnju, imovinu itd.) dapače, u Hrvatskoj su porezi na kapital među najmanjima u EU, dok su regresivni porezi (poput PDV-a, koji više pogađa siromašnije od bogatih jer svi plaćaju isti PDV) među najvišima u EU (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008).

Općenito, 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 preraspoređuju se za različite potrebe.



Budući da su lokalne jedinice odgovorne za niz različitih funkcija i zadataka (npr. zdravstvo, školstvo, sportski i kulturni život), postoje određeni troškovi koje je potrebno namiriti iz različitih izvora. Jedan od glavnih zadataka lokalnih jedinica je povećanje blagostanja stanovništva, a dio blagostanja može se povećati kapitalnim projektima. Kapitalni projekti su projekti koji su namijenjeni velikim ulaganjima u infrastrukturu, a njihovo je glavno obilježje visina sveukupnih troškova. Tri su načina financiranja izgradnje, ali i održavanja kapitalnih projekata koji se tiču infrastrukture (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008).

1. Financiranje javnim financijama
2. Financiranje privatnim financijama
3. Financiranje mješovitim modelom, odnosno partnerstvom javnog i privatnog sektora.

U financiranju, vrlo su važne financijske institucije koje prikupljaju financijska sredstva te ih u obliku kredita ili drugih vrsta pozajmica plasiraju na tržište. Financijske institucije snose ulogu financijskog posrednika između vjerovnika i dužnika, a to su: (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008.)

- a) regionalne i lokalne razvojne banke
- b) komercijalne banke
- c) štedionice
- d) hipotekarne banke
- e) stambene štedionice i stambeno komunalne banke
- f) infrastrukturne banke
- g) infrastrukturni fondovi

U financiranju javnoga sektora važnu ulogu imaju regionalne i lokalne razvojne agencije. One se osnivaju s ciljem da podrže lokalni i regionalni razvoj, a bave se promicanjem razvoja i rasta regije. Također, zadatak im je posredovati između središnje države sa svim tijelima i institucijama te lokalne zajednice poduzetnika u kojoj djeluje. U principu se češće osnivaju u gospodarski zaostalim dijelovima te na perifernim područjima koja su udaljena od velikih gradova (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008).

Kako je već prethodno definirano javni sektor sastoji se od tri tijela: opće države, nefinancijskih javnih poduzeća i javnih financijskih institucija. Opća država, u koju ulaze središnja država te regionalna i lokalna državna tijela odnosi se na sektor kojemu su otvorene

mnoge mogućnosti za financiranje putem Fondova Europske unije. Ulaskom Hrvatske u Europsku uniju, upravo se ovom dijelu javnoga sektora otvaraju mogućnosti da pristupi rješavanju problema restrukturiranja administracije, uvodeći nove modele upravljanja, kao i investiranja u infrastrukturu ne tražeći nužno rješenje unutar svojih poreznih okvira. Na ovaj način se financiraju većim dijelom i sve zemlje u Europskoj uniji povlačeći sredstva za financiranje ne tako velikog javnog sektora kao što je to slučaj sa Hrvatskom. Naime, važno je ukazati i na činjenicu da je Hrvatska jedina zemlja koja nije dala prijedog o javnoj upravi te da jedina kao takva mora nužno tu učiniti kako bi imala još veće šanse za povlačenje sredstava iz EU fondova.

### **3.2. Veličina javnog sektora u EU i RH**

Veličina ukupnoga javnog sektora i usporedba među zemljama nije precizno mjerljiva zbog razlika u veličini i opsegu zemalja; strukturi njihovih aktivnosti, uređenja (unitarne ili savezne države), demografskih i zemljopisnih obilježja te, posebice, različitih metodologija i definicija javnoga i državnog sektora. Osim toga, javni se sektori razlikuju po opsegu, velični, vrsti, političkoj organiziranosti, razini fiskalne i institucionalne decentralizacije, demografskim i zemljopisnim obilježjima. Veličina javnog sektora se može mjeriti na nekoliko načina:

- mjerenje 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.
- broju zaposlenih u javnom sektoru

Još jedan od načina na koji Hrvatska mjeri veličinu javnog sektora jeste da javne rashode opće države dijeli sa BDP-om. Veličina javnog sektora ovisi i o čimbenicima kao što su : vrsta države (kontinentalna, mediteranska), politička organiziranost (federativna ili savezna), tradicija pod ugovaranja sa privatnim sektorom te veličina teritorija i broja stanovnika. Sve gore navedene čimbenike treba uzeti u obzir kada se organizira veličina javnog sektora.

Kako se konsolidirani proračun opće države najčešće koristi u svrhu prikaza veličine javnog sektora (u užem smislu), odnosno veličine države i njenih fiskalnih aktivnosti, najčešće korišteni pokazatelji su udio rashoda odnosno prihoda opće države u BDP-u.

Na slici broj 9. prikazan je udio rashoda opće države u BDP-u zemljama EU u 2017. godini. Udio rashoda opće države u BDP-u u Hrvatskoj iznosio je 45% 2017. Radi se o relativno visokom udjelu ako se Hrvatska uspoređuje s većinom novijih zemalja članica EU. S druge strane, veličina hrvatskog javnog sektora nalazi se ispod prosjeka EU-28 i euro područja (EA-19). Visoka razina rashoda opće države u BDP-u uglavnom ukazuje na značajnu ulogu države u gospodarstvu, prije svega kroz institucije socijalne države, ali može ukazivati i na neracionalno trošenje javnih sredstava.

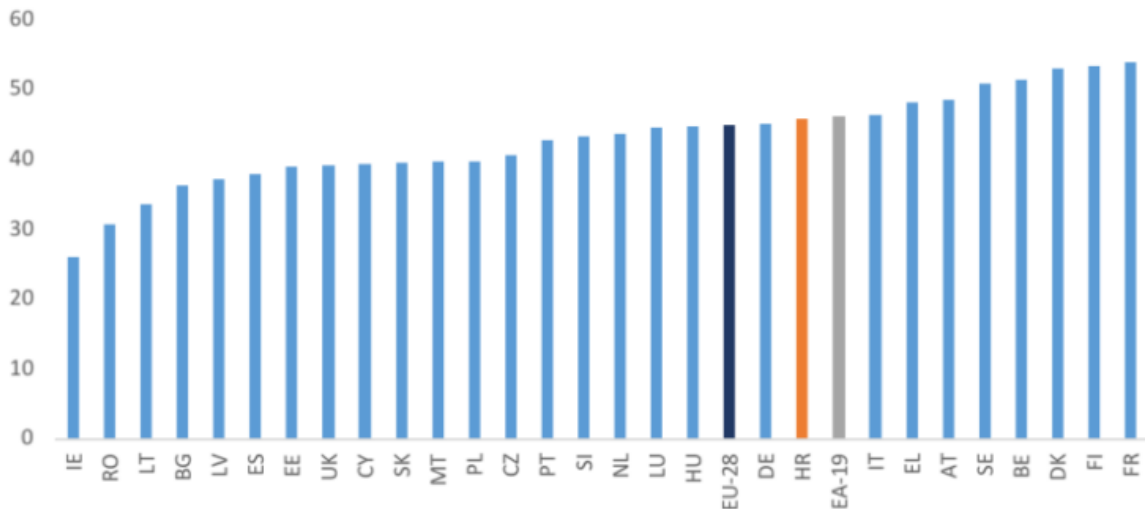
**Slika 9.** Rashodi opće države u EU u 2017. (u % BDP-a)



Izvor: Eurostat

Na slici 10. prikazan je udio prihoda opće države u BDP-u zemljama EU u 2017. godini. Udio rashoda opće države u BDP-u u Hrvatskoj iznosio je 45,8%. Hrvatska ima nešto viši udio prihoda opće države u BDP-u u odnosu na EU, a najviši od tranzicijskih zemalja. Udio prihoda opće države u BDP-u često se koristi kao temeljni i početni *ex post* pokazatelj poreznog opterećenja u nekoj zemlji.

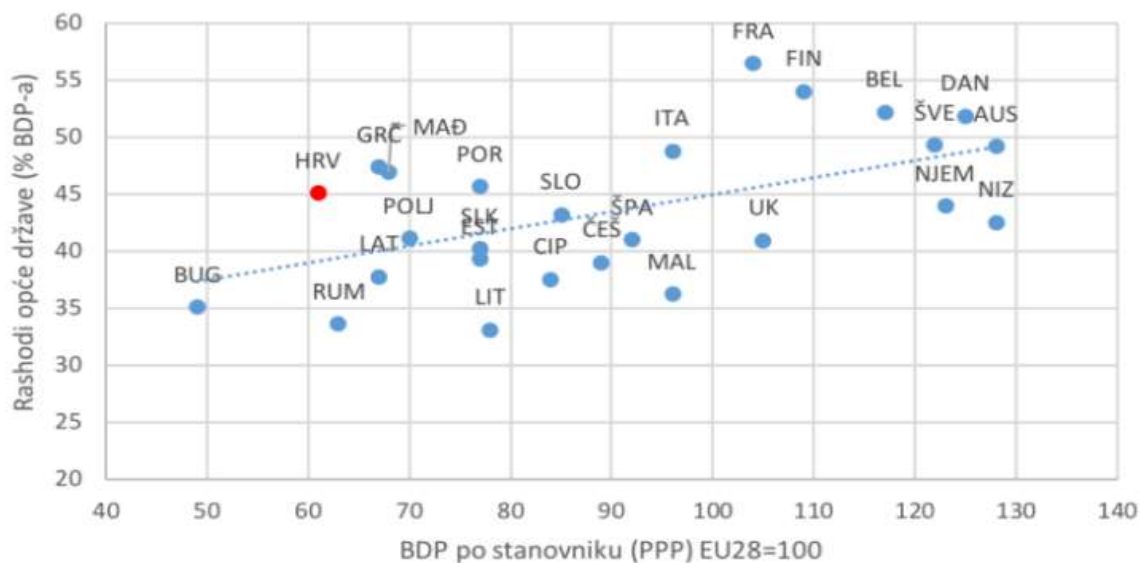
**Slika 10.** Prihodi opće države u EU u 2017. (u % BDP-a)



Izvor: Eurostat

Međutim, u međunarodnoj usporedbi je važno voditi računa o činjenici da ekonomski razvijenije zemlje u pravilu imaju relativno veći javni sektor od manje razvijenih. To se opravdava činjenicom da država s razvojem društva mora preuzimati sve veću brigu za zadovoljavanje društvenih potreba. Veza između stupnja ekonomske razvijenosti i rashoda opće države je prikazana na slici 11. Slika pokazuje kako se desno nalaze stare, razvijenije zemlje članice EU, dok se na lijevoj strani i u sredini većinom nalaze nove zemlje članice, uz izuzetak Grčke, u kojoj je životni standard značajno pao u posljednjih deset godina uslijed dugotrajne recesije i restrukturiranja gospodarstva nakon izbijanja globalne financijske krize. Hrvatska je prikazana crvenim krugom koji je značajno iznad regresijskog pravca, što znači da Hrvatska za svoj stupanj razvoja ima previsok udio rashoda opće države u BDP-u.

**Slika 11.** Stupanj ekonomske razvijenosti i rashodi opće države u EU u 2017.

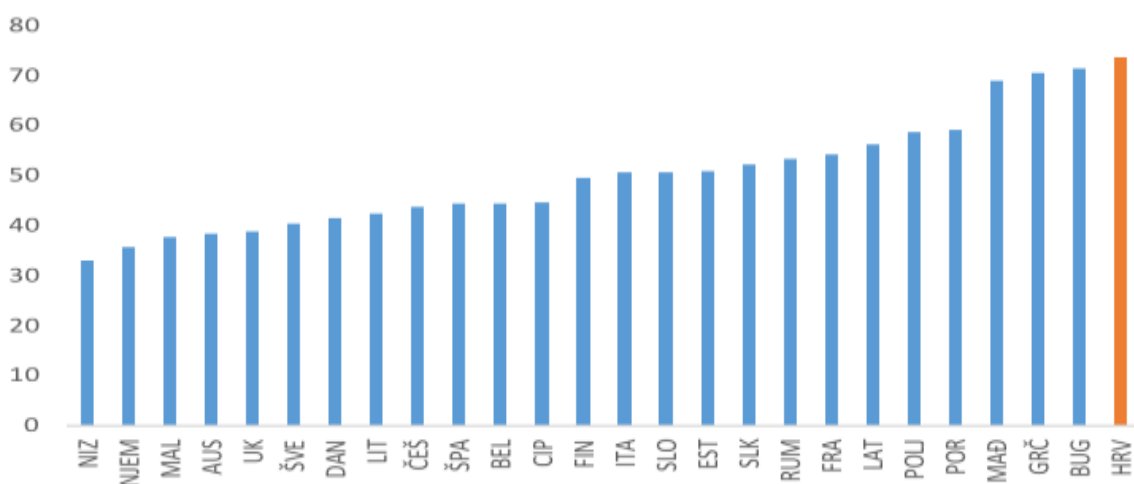


Izvor: Eurostat

Prema tome kako bi se dobila preciznija usporedba veličine javnog sektora u zemljama različitog stupnja razvoja, podatke o rashodima i prihodima treba korigirati za stupanj ekonomskog razvoja. Na slici 12. su prikazani podaci o rashodima opće države, korigirani BDP-om po stanovniku u PPP, prema formuli:

$$\text{korigirani rashodi} = \frac{\text{Rashodi opće države kao \% BDP}}{\text{BDP per capita u PPP (EU28 = 100)}} \times 100$$

**Slika 12.** Korigirani rashodi opće države u 2017.



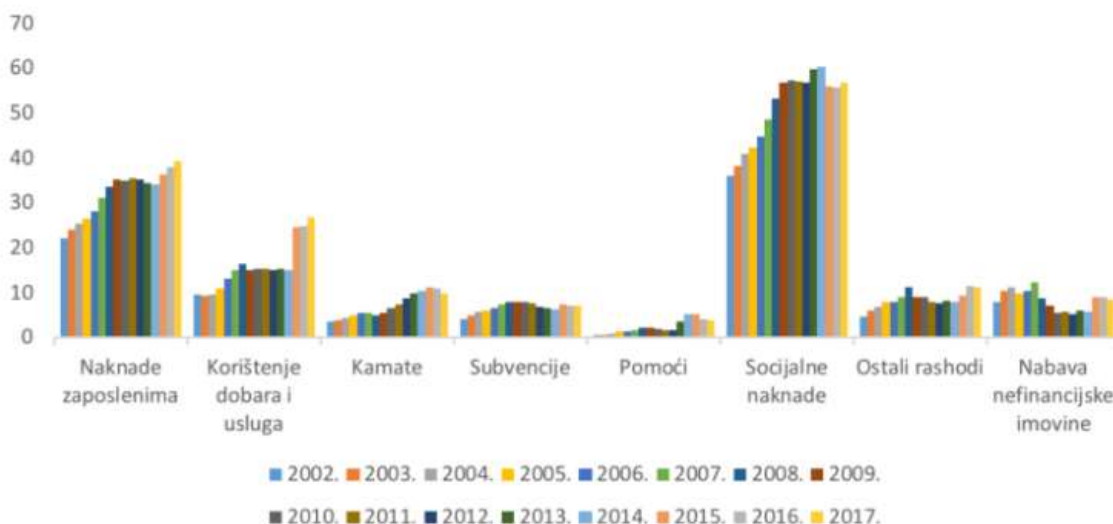
Izvor: Eurostat

Obzirom kako je Hrvatska jedna od najslabije razvijenih zemalja u EU, a ima rashode kao najrazvijenije, korigirani pokazatelj pokazuje koliko je država stvarno velika s obzirom na relativno mali fiskalni kapacitet zemlje aproksimiran stupnjem razvoja gospodarstva. S druge strane, neke jako razvijene zemlje poput Njemačke i Nizozemske imaju manji udio rashoda opće države u BDP-u od Hrvatske pa se i nalaze na dnu ljestvice jer je za njihov stupanj razvijenosti ta veličina države zapravo relativno mala.

Osim prikazanih, postoji niz alternativnih mjera kojima se može mjeriti veličina javnog sektora. Primjerice, to može biti visina pojedinih kategorija rashoda (za plaće, za dobra i usluge, za transfere, za kamate i sl.) javnog sektora. Zatim, to može biti broj zaposlenih u javnom sektoru i usporedba s privatnim sektorom.

Na slici 13. su prikazane osnovne kategorije javnih rashoda u Hrvatskoj. Iz slike je vidljivo su najveći izdaci u Hrvatskoj oni za socijalne naknade (56 mlrd. kuna) i za plaće u javnom sektoru (39 mlrd. kuna). Pod socijalnim naknadama dominantni dio od oko 80% odnosi se na mirovine, dok se ostatak odnosi na socijalnu skrb, porodične naknade, naknade za nezaposlene, dječji doplatak itd. Također, slika pokazuje dinamiku rasta pojedinih komponenti javnih rashoda.

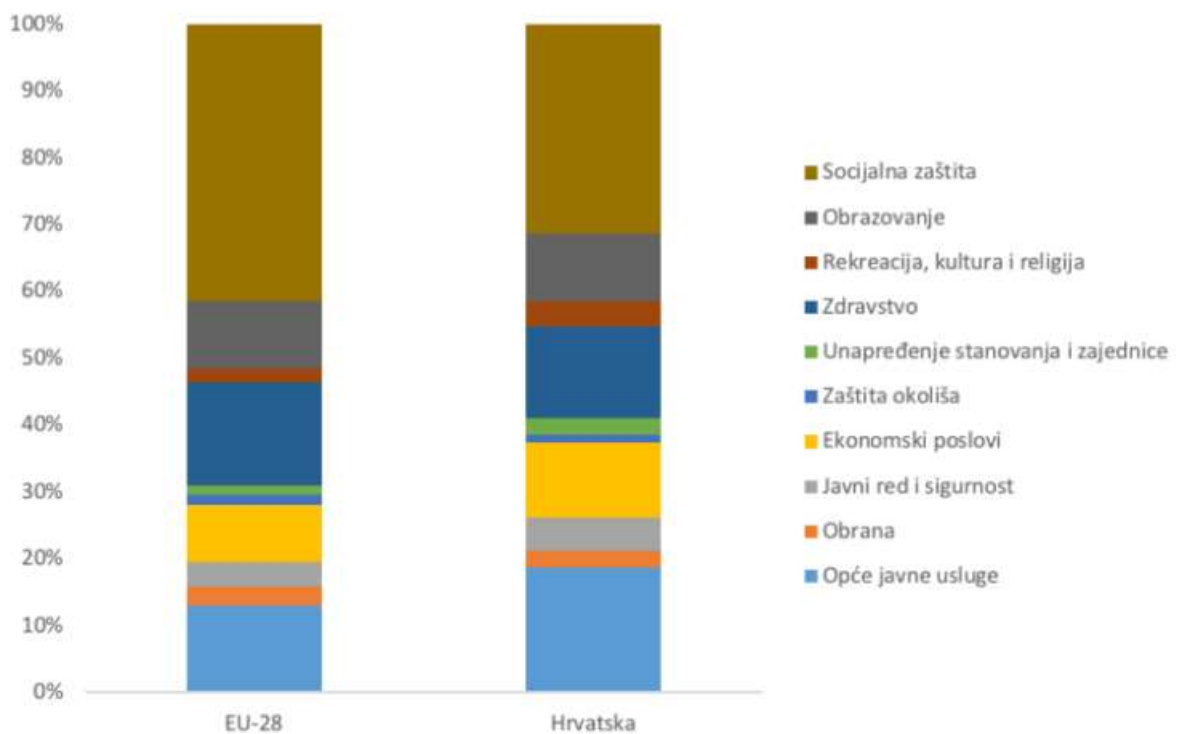
**Slika 13.** Javni rashodi u Hrvatskoj, 2002-2017 (mlrd. kuna)



Izvor: (Ministarstvo financija)

Navedeni rashodi mogu se klasificirati prema namjeni, što se zove funkcijska klasifikacija. Na slici 14. je prikazana struktura rashoda opće države prema funkcijskoj klasifikaciji u Hrvatskoj i EU. Iz slike se vidi kako država najviše troši na socijalnu zaštitu, zatim opće javne usluge i zdravstvo. U odnosu na EU, Hrvatska ima nešto veći udio izdataka za opće javne usluge, a manji za socijalnu zaštitu. Također, Hrvatska ima nešto veći udio u ekonomskim poslovima u odnosu na EU.

**Slika 14.** Struktura rashoda opće države prema funkcijskoj klasifikaciji u 2016.



Izvor: Eurostat

Iz prethodnog se može zaključiti kako Hrvatska u okviru EU ima relativno veliku državu. Također, zajednička karakteristika što u javnim rashodima prevladavaju socijalni izdaci (socijalna zaštita i zdravstvo), pa se može govoriti postojanju socijalne države.

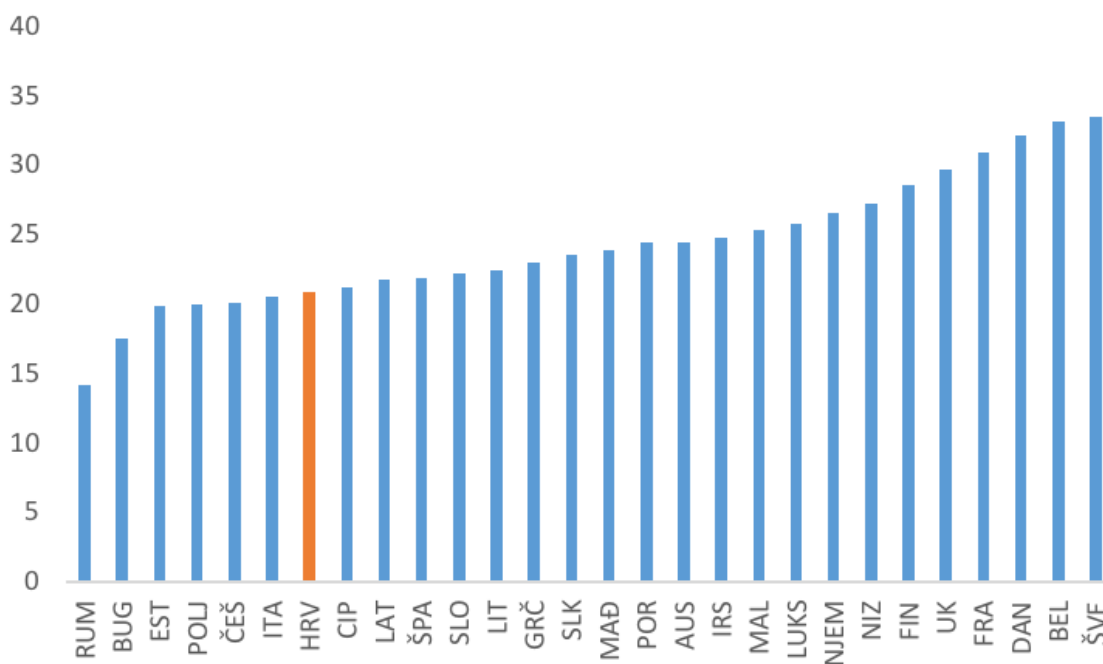
### 3.3. Analiza zaposlenosti u EU i RH

Osim navedenih pokazatelja, prethodno je spomenuto kako se veličina države može mjeriti i brojem zaposlenih u javnom sektoru. Upravo ova brojka u Hrvatskoj često izaziva mnoge kontroverze i ne postoji konsenzus oko ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

U međunarodnim usporedbama broj zaposlenih u javnom sektoru se najčešće aproksimira zbrojem zaposlenih u sektoru obrazovanja, zdravstva, obveznog socijalnog osiguranja obrane i socijalnog rada (NACE klasifikacija O, P i Q), gdje je klasificirana većina institucija koje obavljaju te djelatnosti u državnom vlasništvu.

Na slici 15. je prikazan udio zaposlenih u djelatnostima O, P i Q u ukupnom broju zaposlenih u 2017. godini. Hrvatska je prema ovom pokazatelju imala 336 tisuća zaposlenih u javnom sektoru, što čini 21% ukupno zaposlenih. Prema ovako definiranom pokazatelju, Hrvatska se nalazi u skupni zemalja s najmanjim udjelom broja zaposlenih u ukupnoj zaposlenosti. Međutim, važno je napomenuti kako ovaj pokazatelj ne uključuje zaposlene u mnogim javnim poduzećima, zaposlene u nižim jedinicama vlasti i slično.

**Slika 15.** Udio zaposlenih u sektorima O, P i Q u ukupnom broj zaposlenih



Izvor: Eurostat

U Hrvatskoj se u raspravama o broju zaposlenih u javnom sektoru u posljednje vrijeme 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 COP (Centralizirani obračun plaća). Prema posljednjem objavljenom izvještaju, na dan 30.09.2018.



je u državnim tijelima i javnoj upravi bilo zaposleno 229 570 osoba. Na slici 16. je prikazana tablica sa strukturom zaposlenih prema institucijama.

**Slika 16.** Broj zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi

<b>Institucije</b>	<b>Broj zaposlenih</b>
Ministarstva	43,004
Državne upravne organizacije	2,830
Središnji državni uredi	282
Stručne službe i uredi Vlade Republike Hrvatske	482
Uredi državne uprave u županijama	2,523
Pravosudna tijela	10,061
Ostala državna tijela	1,128
Zdravstvo	65,601
Socijalna skrb	7,015
Kultura	1,874
Znanost i visoko obrazovanje	16,956
Školstvo	66,938
Zaštita prirode i okoliša	405
Ostalo	10,471
<b>UKUPNO</b>	<b>229,570</b>

Izvor: (Ministarstvo uprave)

Kako bi se dobila potpunija slika o broju zaposlenih u javnom sektoru, ovom broju treba pridodati oko 42 tisuće zaposlenih u tijelima i korisnicima proračuna županija, općina i gradova, a za širu sliku i broj zaposlenih u javnim poduzećima.

Takvo detaljno istraživanje broja zaposlenih u javnom sektoru u Hrvatskoj je objavio Institut za javne financije 2010. godine. Zaključeno je da Hrvatska, prema većini pokazatelja o zaposlenosti, nema prevelik javni sektor osim kada je riječ o udjelu zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti. Slična istraživanja bi bilo korisno provoditi na redovitoj bazi.

### 3.4. Učinkovitost i izazovi javnog sektora u EU i RH

Učinkovit javni sektor može uvelike doprinijeti rastu privatnog sektora. Nadalje, u vremenu velikih globalnih izazova sve više se javlja potreba učinkovitog javnog sektora, bolje javne uprave, bržih izvršavanja administrativnih potreba i sve veće uključenosti građana u javni sektor. Javni sektor ima ključnu ulogu kao regulator, pružatelj usluga i poslodavac u mnogim državama članicama Europske unije. Poslovi koje pruža javni sektor čine više od 25% ukupne zaposlenosti i značajan udio gospodarske aktivnosti u državama EU.

Ono što je danas poznato široj javnosti jeste da učinkovita javna uprava u okviru sredstva kohezijske politike EU investira u institucionalno proširenje mogućnosti i reforme na temelju „Tematskog cilja 11“ i Tehničke pomoći za jačanje administrativnog kapaciteta za upravljanje fondovima (Ec.europa.eu).

Nadalje, kao trajne izazove u javnom sektoru EU i RH možemo prikazati sljedeće:

- restrukturiranje administracije ,
- uvođenje novih poslovnih tehnologija (digitalizacija),
- smanjenje obujma javne potrošnje (racionalizacija),
- korupcija i nezakoniti financijski tokovi,
- investiranje u infrastrukturu.

Kako bi se trajni izazovi ublaži nužno je stvaranje institucija koje su stabilne i predvidljive, no istodobno i dovoljno fleksibilne da reagiraju na brojne društvene izazove, institucije koje su otvorene za dijalog s javnošću te sposobne provoditi nova rješenja i pružati bolje usluge (Ec.europa.eu). Ulaganja u strukture, ljudski kapital te sustave i alate u javnom sektoru usredotočena su na učinkovitiji organizacijski proces, moderno upravljanje, motivirane i sposobne javne službenike i suce. Podrška za reforme javne uprave putem kohezijske politike povezana je s preporukama karakterističnim za državu, Programima prilagodbe gospodarstva (ako je primjenjivo) i Programima nacionalnih reformi.

Neophodno je naglasiti kako osim trajnih izazova za javni sektor u zemljama EU postoje i novi izazovi koji se ogledaju kroz nesigurnost oko budućnosti bankarskog sektora, nesigurnost oko stabilnosti eurozone, migracije, terorizam, sigurnost (uključujući cyber sigurnost) i klimatske promjene.

### **3.4.1. Ključne aktivnosti za Europski socijalni fond**

Ključne aktivnosti za Europski socijalni fond su ulaganje u institucionalni kapacitet i učinkovitost javnog sektora i javnih servisa (na svim razinama vlasti) s ciljem reformi, bolje regulacije i dobrog upravljanja: (Ec.europa.eu).

- reforme koje jamče bolje zakonodavstvo, sinergije između politike i učinkovitog upravljanja javnom politikom te transparentnost, integritet i odgovornost u javnoj upravi i trošenju javnih sredstava;
- razvoj i implementacija strategija i politika ljudskih resursa;
- poticanje učinkovitosti administrativnih usluga;

Izgradnja kapaciteta za dionike koji nude socijalne politike i politike vezane uz zapošljavanje, obrazovanje i zdravstvo te sektorske i teritorijalne ugovore za mobilizaciju reformi na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini: (Ec.europa.eu).

- povećanje kapaciteta dionika, kao što su socijalni partneri i nevladine organizacije, da bi učinkovitije sudjelovali u zapošljavanju, obrazovanju i socijalnim politikama;
- razvoj sektorskih i teritorijalnih ugovora u domenama zapošljavanja, društvene uključenosti, zdravstva i obrazovanja na svim teritorijalnim razinama.

### **3.4.2. Ključne aktivnosti za Europski fond za regionalni razvoj**

- Jačanje institucionalnog kapaciteta i učinkovitosti javnog sektora te javnih servisa povezanih s provedbom EFRR-a i u svrhu podrške aktivnostima u institucionalnom kapacitetu i učinkovitoj javnoj upravi uz podršku EFRR-a, uključujući nabavu opreme i infrastrukture (gdje je to potrebno) radi modernizacije javnih servisa u područjima kao što su zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvo, socijalne politike i carina.
- Financirati se može i administrativni kapacitet povezan s Europskom teritorijalnom suradnjom (Ec.europa.eu).

### **3.4.3. Ključne aktivnosti za Kohezijski fond**

- Jačanje institucionalnog kapaciteta i učinkovitosti javnih uprava i javnih servisa povezanih s provedbom Kohezijskog fonda (Ec.europa.eu).

#### **3.4.4. Tehnička pomoć**

Uz ulaganja u učinkovit javni sektor na temelju Tematskih ciljeva 11, tehnička je pomoć dostupna tijelima koja upravljaju ESI fondovima i koriste ih da bi jednostavnije izvršavali zadatke dodijeljene na temelju različitih uredbi Europskih strukturnih i investicijskih fondova (Ec.europa.eu).

Tehnička pomoć podržava i aktivnosti osmišljene za smanjenje administrativnog opterećenja korisnika, aktivnosti koje jačaju kapacitet korisnika pri korištenju ESI fondova te aktivnosti koje osnažuju kapacitete relevantnih partnera.

Komisija je pokrenula nekoliko inicijativa radi pružanja podrške provedbi fondova, uključujući sustav razmjene TAIEX REGIO PEER 2 PEER i pružanje obuke o pravilima i propisima ESI fondova za stručnjake iz zemalja članica te seminare o mjerama za borbu protiv prijevare i korupcije vezane uz upravljanje fondova (Ec.europa.eu).

Intervencije tehničke pomoći usredotočuju se samo na provedbu ESI fondova (na primjer, osnaživanjem ljudskih resursa potrebnih za upravljanje fondovima, zapošljavanje savjetnika za istraživanja, pripremu projekta ili nadzor/procjenu aktivnosti, obuku, umrežavanje itd.), stoga su ograničene na programsko razdoblje. Tematski cilj 11 sveobuhvatan je i dugoročan. Fokus je na autentičnoj reformi i sistemskoj promjeni radi unaprjeđenja uspješnosti javnog sektora ovisnog o upravljanju fondovima EU-a (Ec.europa.eu).

#### **3.4.5. Izazovi javnog sektora u EU i RH**

U Republici Hrvatskoj je javni sektor okarakteriziran kao faktor koji koči rast hrvatskog gospodarstva, te upravo zbog toga je neophodno provesti rekonstrukciju i reforme koje bi omogućile učinkovitiji rad ali i učinkovitost javnih državnih poduzeća.

Za Vladu Republike Hrvatske jedan od većih izazova je provesti reforme javne uprave, no takav način djelovanja sa sobom nosi niz različitih faktora utjecaja posebno po državne službenike i njihova primanja. Nadalje, jasno je kako su primanja državnih službenika pod najvećim udarom kritika od strane javnosti ali i onih koji razumiju ekonomske odnose mnogo dublje. Prevladava mišljenje kako plaće treba staviti u realne okvire te povećati efikasnost javnoga sektora. Naglasak se, u većini slučajeva, stavlja na godine radnoga staža, a ne na učinkovitost na radnom mjestu te su zbog toga i fluktuacije u državnim poduzećima male.

Opći izazovi javnog sektora koji se tiču i zemalja EU možemo prikazati kroz dva segmenta, a to su trajni izazovi i novi izazovi. Trajni izazovi su oni koji ne jenjavaju i oni su neprestano unutar jedne zemlje te ih se nastoji umanjiti. Kao takve pod trajne izazove razmatramo sljedeće: (World Economic Forum, 2018)

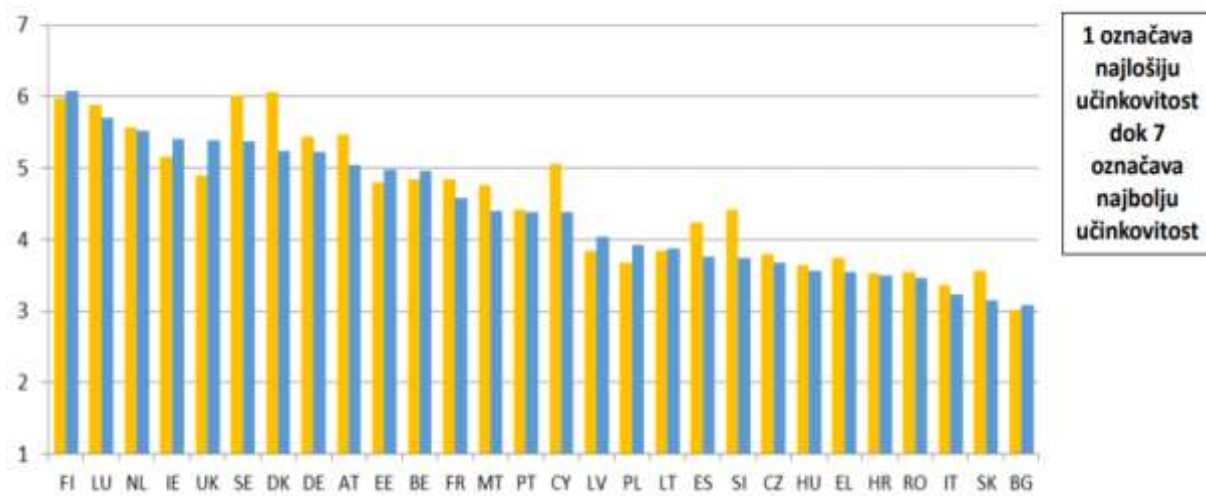
- restrukturiranje administracije,
- uvođenje novih poslovnih tehnologija (digitalizacija),
- smanjenje obujma javne potrošnje (racionalizacija),
- korupcija i nezakoniti financijski tokovi,
- investiranje u infrastrukturu.

Novi izazovi javnog sektora u EU i RH su izazovi koje donosi budućnost koja je pred ovim zemljama. Samim tim zemlje EU moraju biti spremne prihvatiti i nositi se u skladu s novim izazovima koji su: (World Economic Forum, 2018)

- nesigurnost oko budućnosti bankarskog sektora,
- nesigurnost oko stabilnosti eurozone,
- migracije,
- terorizam,
- sigurnost (uključujući cyber sigurnost),
- klimatske promjene.

Neki od navedenih izazova trenutno pogađaju zemlje EU, posebno ako se osvrnemo na migracije i terorizam kao aktualnom temom današnjice, ali i realno neizbježnom slikom. Zemlje EU moraju raditi na jačanju i uspostavljanju jačeg javnog sektora kako bi odgovorili kriznim situacijama i izazovima koje su pred njima.

**Slika 17.** Učinkovitost javnog sektora u državama članicama EU



Izvor: (World Economic Forum, Global Competitiveness Indeks, 2018).

#### **4. USPOREDBA JAVNOG SEKTORA U ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLIKE HRVATSKE**

Komparativna analiza pokazuje da prema većini upotrijebljenih pokazatelja Hrvatska nema prevelik javni sektor, osim kada je riječ o udjelu zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti. Relativno velika zaposlenost u javnim poduzećima, uz eventualno visoke plaće njihovih zaposlenika, mogu se negativno odraziti na ostatak gospodarstva, jer se djelatnosti javnih poduzeća mogu u relativno velikoj mjeri obavljati i u privatnom sektoru. Udio rashoda opće države za naknade zaposlenika u Hrvatskoj niži je od prosjeka zemalja EU-a, ali je u prve tri godine promatranog razdoblja bio viši od istovjetnog udjela u zemljama Srednje i Istočne Europe (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010a).

Nadalje, udio ukupne potrošnje opće države u BDP-u za Hrvatsku niži je od istovjetnih udjela u zemljama EU-a i zemljama Srednje i Istočne Europe te je vrlo blizu empirijski procijenjenom optimalnom udjelu za deset zemalja Srednje i Istočne Europe. Zbog recentnih recesijskih kretanja, Hrvatska je, kao i mnoge druge zemlje, bila prisiljena na fiskalnu konsolidaciju radi ograničena fiskalnog prostora, a s ciljem održavanja makroekonomske stabilnosti. Dio mjera odnosio se na smanjenje plaća i drugih prava zaposlenika u javnom sektoru, kao i na plan smanjenja broja zaposlenih, iako takve mjere najvjerojatnije imaju prociklični karakter, tj. kratkoročno produbljuju krizu (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010a).

U relevantnim planovima Vlade intenzivno se govori i o potrebi reforme javnoga sektora s ciljem povećanja učinkovitosti. Čini se da se, iako deklarativno ispravne, ove mjere ne provode dovoljno brzo, pa da se time, uz izostanak ili sporu provedbu drugih potrebnih strukturnih reformi, propušta ubrzati oporavak gospodarstva, između ostalog i povećanjem fiskalnoga prostora, koji bi se mogao ostvariti slanjem jasnih reformskih signala vjerovnicima (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010a). Unatoč teškom kriznom razdoblju i potrebnom zaustavljanju potencijalno neodrživih fiskalnih trendova, problemu zaposlenosti u javnom sektoru općenito treba pristupiti staloženo i objektivno te djelovati izvan dnevnopolitičkoga konteksta, a s ciljem unaprjeđenja čitavoga sustava na srednji i dugi rok.

Pri tome treba staviti poseban naglasak na učinkovitost, koja ne ovisi isključivo o zaposlenima nego i o organizaciji, upravljanju, sustavu nagrađivanja itd. Kratkoročnim, a odveć restriktivnim, mjerama može se, s jedne strane, trajno naštetiti kvaliteti usluga koje javni sektor pruža, ako to dovede do odlaska kvalitetnijih zaposlenika, dok se, s druge strane,

preekspanzivnom politikom plaća i novoga zapošljavanja može ugroziti financijska stabilnost javnoga sektora, pa i čitavoga gospodarstva (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010a).

Također, ako bi se pribjeglo smanjenju broja zaposlenih u nekim segmentima javnoga sektora, npr. podugovaranjem uz pretpostavku veće učinkovitosti privatnoga sektora, treba pratiti poboljšava li se time omjer kvalitete usluga prepuštenih privatnom sektoru i njihove cijene. To u velikoj mjeri ovisi o dobiti koju privatno poduzeće želi ostvariti kroz tu djelatnost te o intenzitetu konkurencije i transparentnosti u postupcima javne nabave kod odabira privatnih pružatelja usluga koje trenutno obavlja javni sektor (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2010a).

S obzirom na relativno malen udio zaposlenih u područjima javne uprave, obrazovanja i zdravstva u ukupnoj zaposlenosti u Hrvatskoj, a u odnosu na druge europske zemlje, treba voditi računa da smanjenjem broja zaposlenih u javnom sektoru u ovim područjima ne bi došlo do još veće razlike. Ako glasači izraze takve preferencije, pa nositelji ekonomsko-političkih odluka krenu u tom smjeru, 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, Vukšić, Bratić, 2010a).

Mnoga zapadna društva Europske unije trenutno su suočena s pritiskom stanovništva starenje i povećanim prihvaćanjem skupih odredbi javnog sektora kao mirovine, zdravstvena i dugoročne njege. Kao rezultat toga, vlade sve više moraju dati prednost ili pronalaziti načine da javni sektor postane učinkovitiji. Istovremeno se zemlje uvelike razlikuju po načinu na koji se ponašaju i organiziraju svoj javni sektor. U ovom slučaju korisno je bilo usporedite izvedbu kreiranja javnog sektora zemalja Europske unije i procijeniti kako se taj učinak razlikuje od Hrvatske. Javni sektor u Hrvatskoj okarakteriziran je kao sektor u kojem je povećana zaposlenost te je izražena više nego u zemljama Europske unije.

#### **4.1. Investiranje u javni sektor u EU i RH**

Investicije su iznimno važne, a za to je potrebno stvoriti okruženje za to. Naravno pri tome najveću ulogu igra javni sektor. Javne investicije mogu biti pokretač privatnih investicija. One su na neki način povezane. Mnoga istraživanja pokazuju povezanost javnih investicija i rasta privatnih ulaganja i gospodarskog razvoja. Produktivnost mora biti na višoj razini, javni sektor mora neprestano na tomu raditi. Po standardu Hrvatska je ispod svih europskih zemalja s izuzetkom Bugarske, ali su pri vrhu ili na samom vrhu smo po cijeni koju hrvatski narod



plaća za javni sektor i osobito za zakonodavnu i izvršnu vlast ili za održavanje javnog reda i sigurnosti.

Republika Hrvatska stoga najviše izdvaja za religijske i druge službe zajednice, kao i za emitiranje i izdavaštvo. Po izdvajanjima za zdravlje Hrvatska je 14-ta, a po ulaganjima u obrazovanje 16. u cijeloj Europskoj uniji. Po novim podacima Eurostata za 2018. godinu, temeljenim na mjerenjima javne potrošnje udjelima u bruto domaćem proizvodu (BDP) i koliko svaka pojedina funkcija teži od vrijednosti kompletne proizvodnje cijele zemlje i pruženih usluga u jednoj godini, proizlazi da je javna potrošnja teška gotovo polovinu svega što se te godine stvorilo u zemlji, odnosno 45 posto njezina BDP-a koji je prema podacima Hrvatske narodne banke 365,6 milijardi kuna ili oko 49 milijardi eura. (Eurostat).

Najviše novca za potrošnju otišlo je na socijalnu zaštitu, oko 52 milijarde kuna, no od toga 30 milijardi kuna ode na mirovine, a od ostatka se namiruju druge potrebe za socijalnu zaštitu. Po izdvajanjima za neke druge funkcije, Hrvatska je znatno bolje plasirana i drži vrlo visoka mjesta u cijeloj uniji (Eurostat).

Primjerice, Hrvatska je peta po javnom servisu koji joj odnese 7,6 posto BDP-a, samo Grčka, Italija, Mađarska i Finska izdvajaju više svog BDP-a za javni servis. Europski prosjek za javni servis je 5,8 posto BDP-a, a hrvatski je gotovo trećinu veći i košta 27,8 milijardi kuna, a u njega se računaju izvršni i zakonodavni organi, financijski i fiskalni poslovi, vanjski poslovi, opće usluge, transakcije javnog duga (Eurostat). Pri tom je Hrvatska, kao i prethodnih godina, prva u cijeloj Europskoj uniji po iznosu BDP-a kojeg se iz tog javnog servisa troši za zakonodavne i izvršne vlasti u koje se računaju Sabor, ministarstva financija i vanjskih poslova i Državno izborno povjerenstvo. Koštaju najviše BDP-a u cijeloj Europi: Hrvatski je prosjek 4,1 posto BDP-a, a taj udjel stoji 14,9 milijarde kuna, dok je europski prosjek 1,8 posto BDP-a (Eurostat).

Vrlo visoko treće mjesto u Europi Hrvatska držim po transakcijama vezanim uz javni dug, što nam joj je prije dvije godine odnijelo 3,1 posto BDP-a, a ispred Hrvatske su s četiri posto svog BDP-a Portugal i Grčka. Kad preračunamo taj udjel u milijarde, ispada da su Hrvatske transakcije javnog duga stajale malo više od 11 milijardi kuna (Eurostat). Birokratska politička kasta koja upravlja Hrvatskom sebi uzme dobar dio novca, a druge funkcije države koje su razvojne kao i socijalne funkcije pate pri tome, jer im ostane manje novca. Kad se

stranke natječu na političkim izborima, onda javni sektor gledaju kao nekakav plijen, gdje se dijele mjesta i slično.

Hrvatska je zemlja koja drži do javnog reda i mira budući da je četvrta u cijeloj Uniji po izdvajanjima iz BDP-a za tu funkciju i to košta 2,2 posto cijele preklanjske proizvodnje u zemlji ili oko osam milijardi kuna. Europski je prosjek 1,7 posto BDP-a, a najviše troše Bugari 2,5 posto. Pri tome policijski servis stoji 1,3 posto BDP-a ili oko 4,7 milijardi kuna i po tome smo treći u cijeloj EU-u, za sudove trošimo 0,4 posto BDP-a i po tome smo peti, za vatrogasce trošimo daljnjih 0,2 posto BDP-a po čemu smo osmi, dok za zatvore izdvajamo znatno manje od 0,1 posto BDP-a, po čemu smo 16. u čitavoj Uniji (Eurostat).

Obrana s 1,1 posto BDP-a, ili oko četiri milijarde kune, je stavka po kojoj je Hrvatska 14. u Uniji. Hrvatska troši na rekreaciju, kulturu i religiju 6,6 milijardu kuna ili 1,8 posto BDP-a, što joj je osiguralo treće mjesto u cijeloj uniji. Kad se raščlani ta stavka ispada da je Hrvatska prva po izdvajanjima za dvije funkcije. Za religijske i druge službe zajednice joj ide 0,6 posto BDP-a, oko 2,2 milijarde kuna, dok je europski prosjek 0,1 posto, a u te izdatke ubrajaju se funkcioniranje, održavanje i popravak objekata za religijske i druge službe zajednice, plaćanje svećenstva, donacije vjerskim zajednicama, civilnim, socijalnim i omladinskim organizacijama, sindikatima, političkim strankama i sličnim zajednicama (Eurostat).

Prvo mjesto Hrvatska drži po emitiranju i izdavaštvu s 0,4 posto potrošenog BDP-a ili oko 1,5 milijardom kuna po čemu je dvostruko iznad europskog prosjeka. Pod ovu funkciju uključuju se funkcioniranje usluga emitiranja i izdavanja, upravljanje poslovima pružanja tih usluga, subvencije za izgradnju i stjecanje objekata za televizijsko i radio emitiranje, za izdavanje novina i knjiga i slično.

Naime, ono što je važno istaknuti jeste činjenica da postoje veći problem od velikih izdvajanja a to su loša struktura tih izdvajanja.

Struktura troškova javne uprave je takva da većina troškova ide na održavanje hladnog pogona i plaća, a to dugoročno nije održivo i jako malo ostaje da za investicije i da dođe do ulaganja u budućnost. Ukupna kvaliteta javnih usluga je problematična i te institucije ne funkcioniraju na razini koje bi zadovoljile i naše građane i učinile konkurentnim ukupno poslovno okruženje u Hrvatskoj.

Tako je zdravlje s 23 milijarde kuna ili 6,3 posto ispod europskog prosjeka potrošnje od sedam posto, a Hrvatska zauzima točno polovicu ljestvice svih članica Unije; s obrazovanjem stojimo još lošije, na 16. smo mjestu sa 4,7 posto BDP-a ili 17 milijardi kuna (Eurostat)..

Stvari su još poraznije kada malo detaljnije iščitamo Eurostatove podatke za socijalnu zaštitu koja stoji 14,3 posto BDP-a ili 52 milijarde kuna. Od toga smo za starost preklani izbrojili oko 30 milijardi kuna ili 8,3 posto BDP-a po čemu smo 12. država u Uniji koja izdvaja 10,1 posto BDP-a za mirovine. Za bolest i invaliditet izdvajamo dva posto BDP-a ili oko sedam milijardi kuna. Po tome smo 19. u Uniji koja izdvaja 2,7 posto za bolest i invaliditet. Za nezaposlenost smo osigurali 0,5 posto BDP-a ili oko 1,8 milijardi kuna naknada za nezaposlene, prekvalifikaciju i strukovnu obuku a za sve to EU-prosjek je 1,2 posto. Među 11 smo zemalja koje imaju 0 posto uvjela u BDP-u za dodjelu socijalnih stanova, sufinanciranje stanarine i slično (Eurostat). Nadalje, 0 posto BDP-a ne znači da nema izdvajanja za stanovanje, nego su manja od 0,1 posto. Hrvatska je na dnu Europe jer kod nje vlada uvjerenje da veći dio naroda ima svoj stan, 10 posto ljudi su podstanari, zaštićeni najmoprimci, osobe koje žive s članom obitelji u socijalnim stanovima (Eurostat).

Za mirovine Hrvatsk izdvaja 39 milijardi kuna (ukupan zbroj), tu je Hrvatska u sredini EU-a, ali ima jednu od najnižih zamjenskih stopa, ispod Slovenije, Slovačke i Češke. Osobito je Hrvatska loša u izdvajanju za socijalnu skrb koja je uže područje od socijalne zaštite i namijenjena je najsiromašnijima i za suzbijanje siromaštva. Tu je među najlošijima u Europi, izdvaja te oko 1,9 milijardi kuna za zajamčene minimalne naknade, doplatak za osobe s invaliditetom i doplatak za tuđu pomoć i njegu (Eurostat).

## 5. ZAKLJUČAK

Može se zaključiti da je javni sektori odnosno da su sektori javnih usluga od općeg interesa za jednu zemlju. Također oni se dugi niz godina suočavaju s ogromnim promjenama koje je donijela europeizacija stvaranjem novih definicija, organizacija, politika liberalizacije, otvaranje tržišta, novih pravila te proširenje Europske unije. Javni sektor definiraju, stvaraju i kontroliraju tijela javne vlasti ali isto tako i podliježu u različitoj mjeri posebnom pravnom režimu, bez obzira na to je li to stvarno javni ili privatni sektor. Javni sektor igra ključnu ekonomsku ulogu kao regulator, pružatelj usluga i poslodavac.

Prema statistici državnih financija MMF-a razlikuju se u okviru ukupnog javnog sektora opća država i javna i kvazijavna poduzeća (društva). OECD pod pojmom država smatra opću državu u skladu s definicijom SNA, koja obuhvaća ministarstva, vladine urede i agencije; netržišne ustanove koje su u javnom vlasništvu, kao što su javne bolnice, javne škole, zavodi ili službe za mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Tu su udružene sve razine vlasti, uključujući regije, provincije i općine. Kada je u pitanju javni sektor u RH on se sastoji od opće države (središnje države te regionalnih i lokalnih državnih tijela); nefinancijskih javnih poduzeća; javnih financijskih institucija.

Po pitanju financiranja javnog sektora u EU i RH navode se lokalni porezi kao prvi izvori financiranja, jer omogućavaju jedinicama lokalne samouprave stjecanje određene samostalnosti pri donošenju odluka o namjeni dobivenih sredstava, točnije za financiranje jasno određenih javnih potreba. Osim navedenih poreza postoje i drugi lokalni porezi gdje je neophodno zadovoljavati nekoliko jasnih kriterija: stabilnost prihoda, odnosno činjenica da bi lokalni porezi trebali redovito dolaziti u lokalnu blagajnu ako se želi osigurati stabilnost lokalne jedinice, lokalni porezi moraju biti pravedni što znači da porezna obveza mora biti usklađena s općim mogućnostima poreznih obveznika. U okviru ovog načina financiranja su i korisničke koje financiranju lokalne jedinice, te se podrazumijeva kako su korisničke naknade uz porez najvažniji izvor prihoda za jedinice lokalne samouprave. Korisničke naknade su sredstvo kojim lokalna samouprava može stanovnicima ponuditi javna dobra ili javne usluge u količinama koje odgovaraju potražnji stanovnika.

U financiranju javnoga sektora važnu ulogu imaju regionalne i lokalne razvojne agencije. One se osnivaju s ciljem da podrže lokalni i regionalni razvoj, a bave se promicanjem razvoja i rasta regije. Kada je u pitanju veličina možemo ukazati na to da se veličina javnog sektora

mjeri na nekoliko načina: mjerenje 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 i broju zaposlenih u javnom sektoru.

Učinkovit javni sektor može uvelike doprinijeti rastu privatnog sektora. Nadalje, u vremenu velikih globalnih izazova sve više se javlja potreba učinkovitog javnog sektora, bolje javne uprave, bržih izvršavanja administrativnih potreba i sve veće uključenosti građana u javni sektor. U Republici Hrvatskoj je javni sektor okarakteriziran kao faktor koji koči rast hrvatskog gospodarstva, te upravo zbog toga je neophodno provesti rekonstrukciju i reforme koje bi omogućile učinkovitiji rad ali i učinkovitost javnih državnih poduzeća. Za Vladu Republike Hrvatske jedan od većih izazova je provesti reforme javne uprave, no takav način djelovanja sa sobom nosi niz različitih faktora utjecaja posebno po državne službenike i njihova primanja.

Komparativna analiza pokazuje da prema većini upotrijebljenih pokazatelja Hrvatska nema prevelik javni sektor, osim kada je riječ o udjelu zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti. Relativno velika zaposlenost u javnim poduzećima, uz eventualno visoke plaće njihovih zaposlenika, mogu se negativno odraziti na ostatak gospodarstva, jer se djelatnosti javnih poduzeća mogu u relativno velikoj mjeri obavljati i u privatnom sektoru. Udio rashoda opće države za naknade zaposlenika u Hrvatskoj niži je od prosjeka zemalja EU-a, ali je u prve tri godine promatranog razdoblja bio viši od istovjetnog udjela u zemljama Srednje i Istočne Europe.

U relevantnim planovima Vlade intenzivno se govori i o potrebi reforme javnoga sektora s ciljem povećanja učinkovitosti. Čini se da se, iako deklarativno ispravne, ove mjere ne provode dovoljno brzo, pa da se time, uz izostanak ili sporu provedbu drugih potrebnih strukturnih reformi, propušta ubrzati oporavak gospodarstva, između ostalog i povećanjem fiskalnoga prostora, koji bi se mogao ostvariti slanjem jasnih reformskih signala vjerovnicima.

Mnoga zapadna društva Europske unije trenutno su suočena s pritiskom stanovništva starenje i povećanim prihvaćanjem skupih odredbi javnog sektora kao mirovine, zdravstvena i dugoročne njege. Kao rezultat toga, vlade sve više moraju dati prednost ili pronalaziti načine da javni sektor postane učinkovitiji. Istovremeno se zemlje uvelike razlikuju po načinu na koji se ponašaju i organiziraju svoj javni sektor.

Investicije su iznimno važne, a za to je potrebno stvoriti okruženje za to. Naravno pri tome najveću ulogu igra javni sektor. Javne investicije mogu biti pokretač privatnih investicija. One su na neki način povezane. Mnoga istraživanja pokazuju povezanost javnih investicija i rasta privatnih ulaganja i gospodarskog razvoja. Produktivnost mora biti na višoj razini, javni sektor mora neprestano na tomu raditi. Po standardu Hrvatska je ispod svih europskih zemalja s izuzetkom Bugarske, ali su pri vrhu ili na samom vrhu smo po cijeni koju hrvatski narod plaća za javni sektor i osobito za zakonodavnu i izvršnu vlast ili za održavanje javnog reda i sigurnosti.

## 6. LITERATURA

- Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V., Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 11., 2010., br. 1., str. 99–125.
- Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V., Komparativna analiza zaposlenosti u javnome sektoru u Hrvatskoj i u Europskoj uniji, Institut za javne financije, Zagreb, UDK: 35.08(497.5:4-6EU), 2010a.
- Buturac, G., Država i ekonomija: gdje je Hrvatska Ekonomski pregled, 65 (6) 513540, 2014.
- Bajo, A., Jurlina Alibegović, D., Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Zagreb, 2008., str. 62.-73.
- Drobnjak, J., Javni sektor je temelj društva i generator njegovog razvoja, Makroekonomija, 2015.
- Europarl.europa, [http://www.europarl.europa.eu/guide/publisher/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/guide/publisher/default_en.htm), posjećeno. (01.09.2019).
- Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-theme>.
- Ec.europa.eu, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/themes/better-public-administration/](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/themes/better-public-administration/)
- IMF, Government Finance Statistics Manual. Washington: IMF, 2001.
- IMF, Manual on Fiscal Transparency. Washington: IMF, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>, 2001.
- Kesner-Škreb, M., Financijska teorija i praksa, 2006, 30(1), 2006., str. 93.-94.
- Minitarstvo uprave Republike Hrvatske, <https://uprava.gov.hr/statisticki-prikaz/14431>.
- OECD, Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain, 2008,

[http://www.oalis.oecd.org/oalis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00000A16/\\$FILE/JT03239319](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00000A16/$FILE/JT03239319).

[PDF](#),

- OECD, OECD Observer, No. 272. Paris: OECD United Nations (1993) System of National Accounts. New York: United Nations, 2009.
- Svjetska banka, Revija za socijalnu politiku, Financiranje javnog sektora, reforma zdravstva i mirovinska reforma u Hrvatskoj, str. 265-285, Vol. 4 No. 3, 1997, <https://doi.org/10.3935/rsp.v4i3.386>.
- World economic forum, <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.
- Ec.europa.eu, [https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-sector\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-sector_en),



## 7. POPIS SLIKA

<b>Slika 1.</b> Sastavni dio opće države prema MMF-u.....	5
<b>Slika 2.</b> Javna poduzeća prema MMF-u .....	7
<b>Slika 3.</b> Zaposlene opće države.....	9
<b>Slika 4.</b> Podjela hrvatskog javnog sektora .....	10
<b>Slika 5.</b> Opća država u Hrvatskoj (središnja država, regionalna i lokalna vlast).....	11
<b>Slika 6.</b> Nefinancijska javna poduzeća u Hrvatskoj .....	12
<b>Slika 7.</b> Monetarna financijska poduzeća u Hrvatskoj.....	12
<b>Slika 8.</b> Nemonetarna financijska poduzeća u Hrvatskoj .....	13
<b>Slika 9.</b> Rashodi opće države u EU u 2017. (u % BDP-a).....	18
<b>Slika 10.</b> Prihodi opće države u EU u 2017. (u % BDP-a) .....	19
<b>Slika 11.</b> Stupanj ekonomske razvijenosti i rashodi opće države u EU u 2017.....	20
<b>Slika 13.</b> Javni rashodi u Hrvatskoj, 2002-2017 (mlrd. kuna).....	21
<b>Slika 14.</b> Struktura rashoda opće države prema funkcijskoj klasifikaciji u 2016.....	22
<b>Slika 15.</b> Udio zaposlenih u sektorima O, P i Q u ukupnom broj zaposlenih.....	23
<b>Slika 16.</b> Broj zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi .....	24
<b>Slika 17.</b> Učinkovitost javnog sektora u državama članicama EU .....	28

## 8. ŽIVOTOPIS

### DANIJELA FRANJČEVIĆ

Adresa: Polje b.b, Kreševo, BiH

Broj telefona: Hrv- 097 611 3412

E-mail adresa: [franjecvicdanijela@gmail.com](mailto:franjecvicdanijela@gmail.com)

Datum rođenja. 28.12.1995.

### OBRAZOVANJE

1. 2019. – Danas

Redoviti diplomski studij Ekonomija – smjer Ekonomija

Ekonomski fakultet, Trg. J.F.Kennedya 6, 10000 Zagreb

2. 2014.-2018.

Bachelor Ekonomije – Poslovna ekonomija, smjer Računovodstvo i financije

Ekonomski fakultet sveučilišta u Mostaru

3. 2010.-2014

Srednja ekonomska škola

„Ivan Goran Kovačić“ Kiseljak

### VJEŠTINE I KOMPETENCIJE

1. Organizacijske sposobnosti
2. Odgovornost i predanost prilikom ispunjavanja postavljenih zadataka
3. Timske sposobnosti
4. Posjedovanje inicijative i želje za napredovanjem

Računalne vještine: Dobro poznavanje rada u MS Office-u, korištenje Interneta

Strani jezici: Engleski jezik

## **DODATNE INFORMACIJE**

Motivirana, pouzdana i odgovorna osoba s posjedovanjem komunikacijskih vještina. Daljnji cilj je dodatno učenje, stjecanje novog znanja, usavršavanju i osobnom napretku. Osim navedenog, cilj je stečeno znanje koristiti što više u praksi i na taj način dalje učiti i proširivati dosadašnje vidike.