

# Europski model javnog sektora

---

**Margetić Barković, Slađana**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Tourism and Rural Development in Pozega / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Fakultet turizma i ruralnog razvoja u Požegi**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:277:230495>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-10-23**



*Repository / Repozitorij:*

[FTRR Repository - Repository of Faculty Tourism and Rural Development Pozega](#)



**SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU  
FAKULTET TURIZMA I RURALNOG RAZVOJA U POŽEGI**



**SLADANA MARGETIĆ BARKOVIĆ, 0253008844**

**EUROPSKI MODEL JAVNOG SEKTORA**

***ZAVRŠNI RAD***

Požega, 2024.godine

**SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU  
FAKULTET TURIZMA I RURALNOG RAZVOJA U POŽEGI**

**PRIJEDIPLOMSKI STUDIJ STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

***EUROPSKI MODEL JAVNOG SEKTORA***

***ZAVRŠNI RAD***

**IZ KOLEGIJA: USTROJSTVO I DJELOVANJE JAVNOG SEKTORA I**

**MENTOR: Mirela Mezak Matijević dr.sc.**

**STUDENT: Slađana Margetić Barković**

**JMBAG studenta: 0253008844**

**Požega, 2024.godine**

## SAŽETAK

Javni sektor predstavlja široko područje koje obuhvaća mnoge ključne aspekte svake države i društva. Ovaj rad istražuje razvoj i karakteristike javnog sektora s posebnim naglaskom na europski model, te pruža usporedbu između različitih nacionalnih modela javnog sektora u Europi, kao i između europskog i američkog pristupa javnom sektoru. U uvodnom dijelu, rad definira temeljne pojmove i koncepte vezane uz javni sektor, uz povijesni pregled njegovog razvoja. Nadalje, opisuje temeljne karakteristike europskog modela javnog sektora, analizirajući razlike između javnog i privatnog sektora, te prednosti i nedostatke javnog sektora. Sljedeći dio rada bavi se različitim nacionalnim modelima javnog sektora u Europi, uključujući skandinavski, anglosaksonski, kontinentalni i mediteranski model. Rad zatim prelazi na analizu koncepata europskog i američkog javnog sektora, naglašavajući specifičnosti i razlike između ta dva pristupa. Posebna pažnja posvećena je utjecaju europske integracije na javni sektor, s fokusom na strukturne fondove, kohezijsku politiku, regulaciju i standardizaciju, te razmjenu dobrih praksi među zemljama članicama Europske unije. Rad također razmatra aktualne izazove i buduće perspektive za javni sektor, uključujući demografske promjene, digitalizaciju, ekološku održivost, te ekonomske krize i financijsku održivost.

U završnom dijelu, rad uspoređuje hrvatski i danski javni sektor, istražujući pojedine mjere novog javnog menadžmenta na danskom primjeru i analizirajući što Hrvatska može naučiti od Danske u kontekstu unaprjeđenja vlastitog javnog sektora.

Ključne riječi: javni sektor, europski model, nacionalni modeli, europska integracija, javni menadžment, Hrvatska, Danska, digitalizacija, ekološka održivost, strukturni fondovi.

## SUMMARY

The public sector represents a broad domain encompassing many key aspects of every state and society. This paper explores the development and characteristics of the public sector, with a particular focus on the European model, and provides a comparison between various national models of the public sector in Europe, as well as between European and American approaches to the public sector. In the introductory section, the paper defines the fundamental terms and concepts related to the public sector, alongside a historical overview of its development. Furthermore, it describes the core characteristics of the European public sector model, analysing the differences between the public and private sectors, as well as the advantages and disadvantages of the public sector. The next part of the paper addresses different national models of the public sector in Europe, including the Scandinavian, Anglo-Saxon, Continental, and Mediterranean models. The paper then proceeds to analyse the concepts of the European and American public sectors, highlighting the specificities and differences between these two approaches. Special attention is given to the impact of European integration on the public sector, focusing on structural funds, cohesion policy, regulation and standardisation, and the exchange of best practices among EU member states. The paper also considers current challenges and future perspectives for the public sector, including demographic changes, digitalisation, environmental sustainability, and economic crises and financial sustainability.

In the final section, the paper compares the Croatian and Danish public sectors, examining specific measures of new public management in the Danish example and analysing what Croatia can learn from Denmark in the context of improving its own public sector.

Keywords: public sector, European model, national models, European integration, public management, Croatia, Denmark, digitalisation, environmental sustainability, structural funds.

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. OPĆENITO O JAVNOM SEKTORU .....	2
2.1 Definiranje javnog sektora .....	2
2.2 Povijesni pregled razvoja javnog sektora.....	4
3. TEMELJNE KARAKTERISTIKE EUROPSKOG MODELA JAVNOG SEKTORA .....	6
3.1 Razlike državnog, javnog i privatnog sektora.....	7
3.2 Prednosti i nedostaci javnog sektora .....	8
3.3 Nacionalni modeli javnog sektora u Europi i usporedba europskog i američkog pristupa javnom sektoru .....	9
4. UTJECAJ EUROPSKE INTEGRACIJE NA JAVNI SEKTOR.....	13
5. USPOREDBA HRVATSKOG I DANSKOG JAVNOG SEKTORA .....	19
5.1 Pojedine mjere novog javnog menadžmenta na danskom primjeru.....	21
5.2 Pouke koje Hrvatska može izvući iz danskog iskustva.....	22
6. ZAKLJUČAK.....	24
7. LITERATURA .....	25
8. POPIS KRATICA .....	28

## 1. UVOD

Europski model javnog sektora predstavlja specifičan pristup organizaciji i funkcioniranju javnih usluga u državama članicama Europske unije (EU). Temelji se na načelima solidarnosti, univerzalnog pristupa, pravednosti i efikasnosti. U radu će biti istražene ključne karakteristike europskog modela javnog sektora, razlike između nacionalnih pristupa i utjecaj europske integracije na razvoj javnog sektora u Europi.

Posljednjih nekoliko desetljeća, model europskog javnog sektora postao je predmet intenzivne analize i zbog njegove složenosti, raznolikosti i utjecaja na društveno-ekonomske dinamike koje se odnose na EU. Unatoč stvaranju sveobuhvatnog okvira koji se sastoji od općih ciljeva promocije efikasnosti, transparentnosti i socijalne pravde, ovaj se model sastoji od širokog spektra političkih strategija, upravnih metoda i ekonomskih politika koje tvore javnu upravu diljem kontinenta. Analiza modela europskog javnog sektora može iznijeti svijetliji okvir za političke procese i reforme koje oblikuju institucionalne efekte, upravne mehanizme i odnose snaga koji se s njima povezuju, u isto vrijeme pružajući razumijevanje izazova i prilika koje moderna europska društva suočavaju. Javni sektor u Europi poznat je po visokim standardima pravne sigurnosti i poštivanju zakona. To čini stabilno okruženje za građane, ali kao posljedicu ima značajan udio sustava socijalne sigurnosti baziranih na solidarnosti koji štite najugroženiju skupinu stanovništva. Osim toga, demokratski procesi koji uključuju građane u odlučivanje ključna su karakteristika europskog pristupa. S druge strane, gospodarstvene izraze većina europskih javnih sektora podržava razvoj i promicanje stabilnosti. To uključuje obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu i odabranim slučajevima Istraživanje i razvoj kako bi se osigurali konkurentnost i dugoročni rast. Obično se Europska administracija reformira prema digitalnoj strani, poboljšavajući usluge građanima i međusobne procese. Iako imaju svoje posebnosti, europski modeli javnog sektora radi zajednički da postignu stabilnost i pravednost.

Proučavanje ovog modela pruža uvid u različite strategije i izazove s kojima se suočavaju suvremene demokratske države u svijetu globalizacije i brzih tehnoloških promjena.

## 2. OPĆENITO O JAVNOM SEKTORU

### 2.1 Definiranje javnog sektora

Javni sektor smatra se najvažnijim čimbenikom države jer bitno pridonosi stupnju njene razvijenosti. Definiranje javnog sektora u stručnim literaturama nije uvijek isto, već se mijenja s vremenom ili pod različitim uvjetima. Javni sektor obuhvaća različite institucije i poduzeća kojima upravlja država, a koje djeluju u okviru četiriju skupina djelatnosti:

- društvene djelatnosti,
- komunalne djelatnosti,
- infrastrukturne djelatnosti,
- upravne djelatnosti.

Riječ je o mreži formalnih organizacija i tijela koje zapošljavaju javne službenike, donose i reguliraju propise, raspoložu vlastitom imovinom i upravljaju javnim poduzećima (Pusić, 1995). Evo nekoliko definicija iz različitih izvora koji obuhvaćaju širok spektar pristupa:

Prema E. Pusiću, javni sektor je „područje koje obuhvaća organe i organizacije državne uprave, ali ne samo njih već i niz drugih organizacija koje obavljaju društvene poslove bez stabilne međusobne podjele dužnosti i ovlasti, a nalaze se pod posebnim režimom pravne regulacije i javnog financiranja. U okviru državne uprave u širem smislu, javni sektor obuhvaća ne samo organe centralne uprave i mrežu njihovih regionalnih i lokalnih ispostava, već i cjelokupnu organizaciju lokalne samouprave (Ivanda: 28).

Mecanović, (2005:121), definira javni sektor kao skup različitih i heterogenih djelatnosti, koje zadovoljavaju interese i potrebe pojedinih građana ili ukupnog stanovništva u nekoj zemlji. Financira se uglavnom putem poreza, a cilj mu je zadovoljavanje kolektivnih potreba društva, a ne ostvarivanje profita (Ivanda: 29).

Prema Drobjaku, (2015.), sposobnost i efikasnost javnog sektora određuju stupanj izgrađenosti ekonomskopravnog okružja, koje je osnovni preduvjet razvoja društva, te stupanj razvijenosti proizvodnih snaga i odnosa. Efikasnost javnog sektora važna je za privredni i kulturni razvoj društva, proizvodnju javnih dobara, javno obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, razvijenost prometa i prometne infrastrukture, makroekonomsku stabilnost, rast i razvoj,



vanjskotrgovinsku razmjenu, vanjsku i unutrašnju zaduženost, sigurnost i unutrašnji red u državi, te imovinsku, pravnu i ekonomsku sigurnost građana.

U skladu s definicijom javnog sektora koju je iznio Međunarodni monetarni fond (MMF) hrvatski javni sektor sastoji se od dva glavna dijela:

Opća država, obuhvaća sve razine vlasti i njihove institucije, koje uključuju:

- Centralnu vladu: Ministarstva, državne agencije, sudove i druge državne institucije koje djeluju na nacionalnoj razini.
- Lokalne i regionalne samouprave: Gradove, općine i županije koje pružaju lokalne usluge građanima, kao što su komunalne usluge, lokalna infrastruktura, obrazovanje na lokalnoj razini i socijalna skrb.
- Socijalne fondove: Fondove koji upravljaju sustavima socijalnog osiguranja, zdravstvenim osiguranjem i drugim oblicima socijalne zaštite (Bejaković, Vukšić, Bratić 2010:101).

Javna poduzeća (društva) su vlasništvu ili pod kontrolom države ili lokalnih vlasti. Ona često posluju na tržištu, ali su osnovana radi zadovoljavanja javnog interesa.

Primjeri uključuju; Hrvatske željeznice, Hrvatske autoceste, Hrvatska elektroprivreda, Hrvatske vode, Hrvatska pošta.

Ovi dijelovi zajedno čine cjelokupan javni sektor u Hrvatskoj. Opća država pruža osnovne javne usluge i socijalnu zaštitu dok javna poduzeća osiguravaju važne infrastrukturne i komunalne usluge.

Prema akademskim izvorima sve definicije javnog sektora u dostupnoj stručnoj literaturi ističu njegovu važnu ulogu u društvu kao pružatelja osnovnih usluga, regulatora tržišta i stabilizatora ekonomije. Javni sektor je neophodan za osiguranje kvalitete života građana i održivog razvoja društva.

Također, navodi se kako je javni sektor pod kontrolom države ili lokalnih vlasti, što znači da je država ili općina vlasnik tih institucija. Financiranje se obavlja uglavnom iz poreza i doprinosa koje plaćaju građani. Ovo omogućava da mnoge usluge budu besplatne ili subvencionirane, što znači da ih ljudi mogu koristiti po vrlo niskoj cijeni ili besplatno. Cilj javnog sektora nije zarađivati novac, već pružati usluge koje su bitne za ljude, kao što su zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb i slične stvari koje pomažu zajednici. Univerzalnost pristupa usmjerena je na osiguravanje dostupnosti usluga svim građanima, bez obzira na njihove ekonomske ili društvene uvjete, čime se promiče socijalna jednakost.

Rad javnog sektora je strogo reguliran zakonima i propisima kako bi bio transparentan i odgovoran prema građanima. Postoje mehanizmi nadzora kako bi se spriječile zloupotrebe i osiguralo da se resursi koriste odgovorno.

## 2.2 Povijesni pregled razvoja javnog sektora

Razvoj javnog sektora u Europi obuhvaća dug i složen proces transformacije koji se proteže kroz različite povijesne epohe i društvene promjene. Kraćim pregledom nekih ključnih faza i događaja željelo se prikazati kako se odvijao razvoj javnog sektora kroz povijest Europe.

U srednjovjekovnoj Europi (5.-15. stoljeće) javni sektor nije postojao u današnjem smislu. Vlast je bila decentralizirana i podijeljena između feudalnih gospodara, crkve i kraljeva. Javni poslovi, poput održavanja cesta ili vođenja sudova, bili su u rukama lokalnih feudalnih gospodara i crkvenih institucija (Katičić, 1991: 123-145).

S usponom apsolutističkih monarhija u 16. i 17. stoljeću, vlast se sve više centralizirala. Vladari poput Luja XIV. u Francuskoj uspostavili su jake centralizirane države s profesionalnim državnim službenicima (Špoljarić, 2008: 211-230).

Tijekom renesanse i prosvjetiteljstva, europska društva počinju transformaciju prema modernim oblicima vlasti i upravljanja. Reformatori poput Fridriha Velikog u Pruskoj i Marije Terezije u Habsburškoj Monarhiji provode brojne reforme koje uključuju racionalizaciju državne uprave i poboljšanje javnih usluga (Gross, 2010: 56-78). Razvoj ideja o građanskim pravima, demokraciji i sekularizmu utjecao je na jačanje uloge javnog sektora u zaštiti prava i interesa građana (Budak, 2009: 203-225).

Industrijska revolucija u 18. i 19. stoljeću donosi brzu urbanizaciju i rast populacije, što stvara potrebu za razvijenijim javnim sektorom. Gradovi počinju pružati osnovne javne usluge poput vodoopskrbe, kanalizacije i javne sigurnosti (Samardžić, 2005, str. 44-61). Također, donijela je velike promjene u europskim društvima, uključujući urbanizaciju, industrializaciju i razvoj kapitalizma. Javni sektor počinje intervenirati u ekonomiju radi regulacije i zaštite radnika te pružanja osnovnih usluga poput obrazovanja i zdravstvene skrbi (Čorak, 2002: 78-94).

Krajem 19. i početkom 20. stoljeća mnoge europske zemlje počinju razvijati socijalne države. Njemačka, pod vodstvom Otta von Bismarcka, uvodi prve sustave socijalnog osiguranja, uključujući zdravstveno, mirovinsko i nezaposleno osiguranje (Tadić, 2011: 234-256).

Sredinom 20. stoljeća, poslijeratni period, nakon Drugog svjetskog rata, u većini zapadnoeuropskih zemalja dolazi do značajnog širenja socijalne države. Osnivaju se nacionalni zdravstveni sustavi (npr. NHS u Velikoj Britaniji), javni stanovi, besplatno obrazovanje i drugi socijalni programi (Babić, 2014: 117-136). Mnoge zemlje usvojile su politike blagostanja i socijalne zaštite, što je rezultiralo širenjem javnog sektora i pružanjem širokog spektra javnih usluga (Pejnović, 2010: 63-81).

Krajem 20. stoljeća, mnoge europske zemlje provode neoliberalne reforme koje uključuju smanjenje javne potrošnje, privatizaciju javnih poduzeća i uvođenje tržišnih načela u javne usluge (Račić, 2007: 88-105). Ove reforme su često bile odgovor na ekonomske krize i pritisak za smanjenjem državnih dugova.

Tijekom hladnog rata, razlike u organizaciji i ulozi javnog sektora između zapadnoeuropskih demokracija i istočnoeuropskih komunističkih država bile su izrazite. Zapadne demokracije naglašavale su tržišnu ekonomiju i ograničenu ulogu države, dok su komunističke države imale centraliziranu kontrolu nad gospodarstvom i društvom (Grubiša, 2005: 98-117).

Stvaranje Europske unije i usvajanje zajedničkih politika ima značajan utjecaj na javni sektor u zemljama članicama. EU potiče harmonizaciju pravila i standarda, posebno u područjima kao što su zaštita okoliša, javna nabava i tržišno natjecanje (Živčić, 2016: 78-96). U 21. stoljeću, javni sektor prolazi kroz značajnu digitalizaciju. Mnoge zemlje uvode e-upravu, digitalne javne usluge i pametne gradove kako bi povećale učinkovitost i dostupnost javnih usluga (Labaš, 2015: 44-61).

U suvremenom razdoblju, javni sektor u Europi prolazi kroz reforme usmjerene na povećanje učinkovitosti, transparentnosti i prilagodbe promjenama u društvu i ekonomiji. To uključuje digitalizaciju javnih usluga, decentralizaciju vlasti, reformu javne uprave i modernizaciju socijalnih politika (Kovač, 2018: 67-85).

U ovoj fazi, javni sektor u Europi suočava se s izazovima poput klimatskih promjena, starenja populacije, migracija i pandemija (npr. COVID-19). Rješavanje ovih problema zahtijeva inovacije, suradnju između država i jačanje javnih usluga (Primorac, 2021: 54-72).

Kroz sve ove faze, javni sektor u Europi prošao je kroz kontinuirane promjene i prilagodbe kako bi odgovorio na društvene, političke i ekonomske izazove svog vremena.

### 3. TEMELJNE KARAKTERISTIKE EUROPSKOG MODELA JAVNOG SEKTORA

Europski model javnog sektora temelji se na uravnoteženom pristupu između socijalnih prava građana i ekonomske efikasnosti. Univerzalni pristup uslugama, solidarnost, pravednost, državna intervencija i regulacija te efikasnost i odgovornost ključni su elementi koji ovaj model čine posebnim i vrijednim očuvanja, posebno u kontekstu suvremenih društvenih i ekonomskih izazova.

Prema Perkušiću (2012), jedno od najvažnijih načela je „univerzalni pristup uslugama“. Ovaj koncept podrazumijeva da svi građani, bez obzira na njihovu ekonomsku ili društvenu situaciju, imaju pravo na osnovne javne usluge kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje i socijalna skrb. Ova univerzalnost osigurava da javne usluge budu dostupne svima, što je u skladu s načelima solidarnosti i socijalne pravde.

„Solidarnost i pravednost“ kao temeljne vrijednosti europskog modela javnog sektora podrazumijevaju redistribuciju resursa na način koji omogućava smanjenje socijalnih nejednakosti. Zakošek (2007) naglašava da kroz pravedan sustav oporezivanja i distribuciju socijalnih usluga država osigurava solidarnost među različitim društvenim skupinama. Ove vrijednosti su ključne za održavanje socijalne kohezije i sprječavanje socijalne isključenosti.

„Državna intervencija i regulacija“ predstavljaju drugi važan aspekt europskog modela javnog sektora. Kregar (2004) objašnjava kako je uloga države u regulaciji tržišta i intervenciji u ekonomske procese neophodna za zaštitu javnog interesa i osiguranje da tržišni mehanizmi ne vode do nepoželjnih društvenih posljedica, poput monopolizacije ili društvenih nejednakosti. Država tako djeluje kao jamac poštivanja pravila koja osiguravaju ravnotežu između ekonomskih interesa i socijalne pravde.

Posljednje, ali ne manje važno načelo je „efikasnost i odgovornost“ u upravljanju javnim sektorom. Prema Babiću (2015), javne institucije moraju biti efikasne u pružanju usluga, ali također moraju biti odgovorne prema građanima. To znači da se od javnih službenika očekuje transparentnost u radu, odgovornost za donesene odluke te kontinuirano poboljšanje u pružanju usluga kako bi se zadovoljili standardi kvalitete.

### 3.1 Razlike državnog, javnog i privatnog sektora

Javni i privatni sektor predstavljaju dvije ključne komponente svake ekonomije, a iako oba imaju važnu ulogu u društvu, postoje značajne razlike između njih u pogledu ciljeva, strukture, financiranja i načina poslovanja.

Primarna razlika između javnog i privatnog sektora leži u njihovim ciljevima. Javni sektor, koji uključuje državne institucije i javne službe, postoji prvenstveno kako bi pružao usluge građanima i zadovoljavao opće društvene potrebe. Njegov cilj nije ostvarivanje profita, već osiguranje dobrobiti građana kroz pružanje osnovnih usluga poput obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, sigurnosti i infrastrukture.

S druge strane, privatni sektor obuhvaća tvrtke i organizacije u privatnom vlasništvu koje posluju s ciljem ostvarivanja profita. Ove tvrtke djeluju na tržištu, natječu se za kupce i prilagođavaju se promjenama u potražnji i konkurenciji kako bi maksimizirale svoju dobit.

Javni sektor financira se uglavnom iz poreza koje plaćaju građani i tvrtke. Država prikuplja sredstva putem raznih poreznih oblika, poput poreza na dohodak, poreza na dodanu vrijednost, carina i drugih javnih prihoda, kako bi financirala rad javnih institucija i pružanje javnih usluga.

Nasuprot tome, privatni sektor se financira putem prihoda ostvarenih prodajom proizvoda i usluga na tržištu. Privatne tvrtke također mogu koristiti druge izvore financiranja poput investicija, zaduživanja ili izdavanja dionica.

Javni sektor je podložan strožoj regulaciji i nadzoru jer upravlja javnim sredstvima i pruža ključne usluge od općeg interesa. Državne institucije moraju poslovati transparentno, pridržavati se zakonskih propisa i odgovarati građanima za svoje postupke.

Privatni sektor, iako podložan regulaciji, uživa veću slobodu u poslovanju. Privatne tvrtke mogu brže donositi odluke, prilagoditi se tržišnim uvjetima i inovirati kako bi ostale konkurentne. Međutim, moraju se pridržavati zakona koji reguliraju poslovanje, poput zakona o zaštiti potrošača, zaštiti okoliša, radnog prava i slično.

Organizacijska struktura javnog sektora često je hijerarhijska i birokratska, što može rezultirati sporijim donošenjem odluka i manjom fleksibilnošću. S obzirom na to da javne institucije moraju djelovati u skladu s propisima i pravilima, procesi donošenja odluka mogu biti dulji i složeniji.

Privatni sektor ima tendenciju biti fleksibilniji i dinamičniji. Privatne tvrtke često imaju ravniju organizacijsku strukturu, što omogućava brže donošenje odluka i prilagodbu promjenama na tržištu. Inovacija i kreativnost su ključne karakteristike privatnog sektora jer tvrtke traže načine za diferencijaciju i povećanje konkurentske prednosti.

Iako su javni i privatni sektor različiti u svojim ciljevima, financiranju, regulaciji i organizacijskoj strukturi, oba su neophodna za funkcioniranje društva. Javni sektor osigurava osnovne usluge i stabilnost dok privatni sektor pokreće ekonomski rast, inovacije i tržišnu dinamiku. Razumijevanje razlika između ova dva sektora ključno je za izgradnju učinkovite i uravnotežene ekonomije koja može zadovoljiti potrebe svojih građana.

Čvrste crte razgraničenja između državnog sektora (državne uprave), javnog sektora i privatnog sektora nema. Ta je crta fluidna zato što je država postavlja zakonom, na način da javni sektor može proširivati ili sužavati, odnosno prenijeti - prepustiti privatnoj inicijativi pojedinih djelatnosti koje su bile u njenoj nadležnosti, istovremeno zadržavajući snažnu poziciju u stvarnom odlučivanju, tj. kroz vezivanje niza institucija za proračunsko financiranje, nadzor, kontrolu i dr. (Ivanda,2009.)

Državni, javni i privatni sektor djeluju u međusobnoj interakciji. Odnos između tih triju sektora uvijek predstavlja konkretan sustav ovisan o spletu povijesnih, društvenih, gospodarskih, pravnih pa i tradicionalnih čimbenika, koji su uvjetovali da se u nekim zemljama tradicionalno snažnije razvijaju jedne djelatnosti, a drugima neke druge djelatnosti (Ivanda,2009).

Javna poduzeća ili poduzeća u državnom vlasništvu su samofinancirajuća komercijalna poduzeća koja su u javnom vlasništvu i pružaju raznu privatnu robu i usluge na prodaju i obično posluju u javnom interesu.

### 3.2 Prednosti i nedostaci javnog sektora

Javni sektor igra ključnu ulogu u pružanju osnovnih usluga i infrastrukture nužne za funkcioniranje društva. Njegove prednosti i nedostaci odražavaju složenost i važnost ovog sektora.

Jedna od najvećih prednosti javnog sektora je pružanje osnovnih usluga poput obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i sigurnosti. Ove usluge su temeljne za dobrobit građana i često nisu isplative za privatne investitore, ali su nužne za stabilno društvo. Javni sektor također promiče

socijalnu pravdu i jednakost, osiguravajući da svi građani imaju pristup ključnim uslugama, bez obzira na njihov socioekonomski status.

Stabilnost koju donosi javni sektor je neprocjenjiva, posebno u vremenima ekonomske krize. Državne institucije pružaju kontinuirane usluge i mogu intervenirati kako bi stabilizirale gospodarstvo i očuvale radna mjesta. Dugoročne investicije u infrastrukturu, obrazovanje i istraživanje također su važan aspekt javnog sektora, donoseći dugoročne koristi za društvo koje nisu odmah profitabilne, ali su ključne za održivi razvoj.

Međutim, javni sektor nije bez svojih izazova. Birokracija i neefikasnost često su kritizirani jer složene procedure mogu usporiti donošenje odluka i otežati prilagodbu promjenama. Ograničeni resursi, koji dolaze iz poreza i drugih javnih prihoda, mogu ograničiti sposobnost države na financiranje novih projekata ili unaprijedi postojeće usluge, posebno tijekom ekonomskih poteškoća.

Manjak inovacija također je problem, jer javni sektor, zbog manjka konkurencije i fokusa na stabilnost, može biti manje sklon prihvaćanju novih tehnologija i metoda rada. Politički utjecaj često može dovesti do donošenja odluka koje nisu uvijek u najboljem interesu građana, a promjene u političkom vodstvu mogu uzrokovati nestabilnost u politikama i strategijama. Financijska neodrživost je još jedan rizik, jer prekomjerna potrošnja i loše upravljanje mogu dovesti do zaduženosti i ugroziti sposobnost države na pružanje osnovnih usluga.

Javni sektor ima ključnu ulogu u osiguravanju osnovnih usluga i stabilnosti društva. Iako se suočava s izazovima poput birokracije, ograničenih resursa i manjka inovacija, njegove prednosti, uključujući socijalnu pravdu, dugoročne investicije i stabilnost, čine ga neophodnim za funkcioniranje svake države. Pravilno balansiranje između učinkovitosti i kvalitete usluga ključno je za ostvarivanje ciljeva javnog sektora i odgovaranje na potrebe građana.

### 3.3 Nacionalni modeli javnog sektora u Europi i usporedba europskog i američkog pristupa javnom sektoru

Skandinavski model javnog sektora; poznat je po svojim karakteristikama visokog nivoa socijalne sigurnosti, jednakosti i dobro razvijenim javnim službama. Ovaj model uključuje značajne investicije u obrazovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu i druge javne usluge koje su financirane visokim porezima. Ključne karakteristike skandinavskog modela su univerzalni

pristup javnim uslugama, snažna socijalna država i aktivna politika tržišta rada (Kovačević, A., 2017).

Anglosaksonski model javnog sektora karakterističan za zemlje poput Sjedinjenih Američkih Država i Ujedinjenog Kraljevstva, poznat je po svojoj naglasak na tržištu, privatizaciji i minimalnoj intervenciji države u ekonomiji. Fokus se stavlja na slobodno tržište, smanjene socijalne izdatke i poticanje privatnih inicijativa kao načina rješavanja socijalnih problema. Kao glavne karakteristike ovog modela naglašavaju se minimalna država blagostanja što znači manji stupanj socijalne zaštite u odnosu na skandinavski model, s naglaskom na osobnu odgovornost. Velik dio javnih usluga i infrastrukture je privatiziran ili se pruža putem privatnog sektora. Također, naglasak se stavlja na tržišno natjecanje i privatne inicijative kao sredstva za poboljšanje učinkovitosti i inovacija (Šojat, I., 2015).

Kontinentalni model javnog sektora koji se često povezuje s njemačkim modelom i drugim zemljama kontinentalne Europe, karakterizira visoka razina socijalne zaštite, snažna državna regulacija i solidan sustav javnih usluga. Naglašava važnost društvene kohezije, stabilnosti i ravnoteže između tržišnih i socijalnih potreba.

Ovaj model karakterizira razvijen sustav socijalne zaštite koji obuhvaća širok spektar socijalnih usluga kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje, mirovinski sustav i socijalne naknade. Visoka razina državne regulacije u kojoj država igra ključnu ulogu u reguliranju tržišta rada i zaštiti socijalnih prava. Kooperacija između države i društvenih partnera, naglašava suradnju između vlade, poslodavaca i sindikata u oblikovanju i provedbi socijalnih politika (Krajcar, S. 2018).

Mediteranski model javnog sektora prisutan u zemljama poput Španjolske, Italije, Grčke i Portugala, karakterizira specifičan pristup socijalnoj zaštiti, tržištu rada i javnim uslugama. Ono što razlikuje ovaj model od drugih modela je povijesna i kulturna specifičnosti te pristup socijalnoj politici i upravi. Mediteranski model javnog sektora određuje fragmentiran sustav socijalne zaštite, socijalna zaštita je često fragmentirana i bazira se na obiteljskim i lokalnim mrežama podrške. Državne naknade i usluge mogu biti ograničene, a obitelj igra ključnu ulogu u socijalnoj zaštiti. Model često uključuje visoku razinu nezaposlenosti, posebno među mladima. Tržište rada može biti rigidno s jakim zakonima o zaštiti radnika, što može otežati fleksibilnost. U mnogim mediteranskim zemljama, centralna vlast ima značajnu ulogu u upravljanju javnim uslugama, iako



se može primijetiti i lokalizirana kontrola u određenim sektorima. Država često intervenira u ekonomiji i društvenom životu, s ciljem održavanja socijalne stabilnosti (Šimunović, S., 2019).

Javni sektor u Europi i Sjedinjenim Američkim Državama ima ključnu ulogu u pružanju usluga građanima, ali postoji značajna razlika u pristupima, strukturama i filozofijama koje definiraju te javne sektore. Ove razlike proizlaze iz različitih povijesnih, kulturnih i političkih konteksta.

Europski javni sektor često je vođen socijalnim osnovama koje naglašavaju ulogu države u osiguravanju socijalne pravde i jednakosti. Država ima značajnu odgovornost u pružanju širokog spektra socijalnih usluga kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje, socijalna skrb i javna infrastruktura.

Financira se uglavnom kroz visoke poreze, što omogućava održavanje opsežnih javnih usluga. Postoji snažan fokus na redistribuciji bogatstva kako bi se smanjile socijalne nejednakosti. Europske zemlje poput Švedske, Norveške i Danske poznate su po svojim sveobuhvatnim socijalnim sustavima i visokim standardima javnih usluga.

Regulacija u europskom javnom sektoru je opsežna, s naglaskom na zaštitu potrošača, radnika i okoliša. Državne institucije imaju stroge kontrole i propise kako bi osigurale kvalitetu i sigurnost pruženih usluga. Transparentnost i odgovornost su ključne komponente europskog javnog sektora.

Američki javni sektor je vođen liberalnim načelima koja naglašavaju važnost individualizma i slobodnog tržišta. Državna intervencija je ograničena, a privatni sektor igra glavnu ulogu u pružanju mnogih usluga. Postoji snažan naglasak na osobnu odgovornost i tržišno natjecanje kao pokretače učinkovitosti i inovacija.

Financiranje američkog javnog sektora oslanja se na niže porezne stope u usporedbi s Europom. Kao rezultat toga, javne usluge poput zdravstvene zaštite i obrazovanja često su djelomično ili potpuno privatizirane. Ovo rezultira većim razlikama u dostupnosti i kvaliteti usluga, ovisno o financijskim mogućnostima pojedinca.

Regulacija u američkom javnom sektoru je manje opsežna u usporedbi s Europom. Fokus je na deregulaciji i poticanju tržišnog natjecanja. Iako postoje zakoni koji štite potrošače, radnike i okoliš često su manje strogi nego u Europi što omogućava veću fleksibilnost privatnom sektoru.

Koncepti europskog i američkog javnog sektora odražavaju različite filozofske pristupe ulozi države i tržišta u društvu. U posljednje vrijeme, ova dva modela postaju sve sličniji. Iako

postoje značajne razlike u organizaciji pojedinih djelatnosti i institucija u različitim državama, što omogućava komparativni pristup, I. Mecanović smatra da su razvojne tendencije slične jer se temelje na istim osnovnim premisama: osiguranje ostvarivanja prava građana te zadovoljenje njihovih interesa i potreba, uz minimalnu intervenciju državnih organa. Ovo omogućava razvoj građanske – javne inicijative, volonterskog rada, financiranja putem zaklada i sličnih oblika podrške (Mecanović: 124).

#### 4. UTJECAJ EUROPSKE INTEGRACIJE NA JAVNI SEKTOR

Europska integracija odnosi se na proces političkog, gospodarskog, pravnog i socijalnog ujedinjenja europskih zemalja. Ovaj proces ima za cilj uspostavljanje bliže suradnje i kohezije među državama članicama Europske unije kako bi se osigurala stabilnost, prosperitet i mir u Europi. Integracija uključuje niz koraka i mjera koje države članice poduzimaju kako bi harmonizirale svoje politike, zakone i standarde te omogućile slobodan protok ljudi, roba, usluga i kapitala unutar Unije. Mjere koje europska unija provodi i preko kojih ima najviše utjecaja na javni sektor su; strukturni fondovi i kohezijska politika, regulacija i standardizacija, i razmjena dobrih praksi (Družić G., Tica J. 2011).

Strukturni fondovi i kohezijska politika se koriste kao ključni alat za postizanje gospodarske i socijalne kohezije među svojim članicama. Glavni strukturni fondovi su:

Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), financira projekte koji potiču gospodarski rast i smanjenje ekonomskih razlika među regijama. Glavni ciljevi ERDF-a uključuju poticanje konkurentnosti i inovacija, povećanje energetske učinkovitosti i obnovljive energije te poboljšanje infrastrukture. U Hrvatskoj, ERDF se koristi za projekte kao što su modernizacija prometne infrastrukture, razvoj poslovnih zona i podrška malim i srednjim poduzećima.

Europski socijalni fond (ESF) usmjeren je na poboljšanje mogućnosti zapošljavanja i socijalnu uključenost kroz financiranje projekata koji unapređuju obrazovanje i osposobljavanje, podržavaju cjeloživotno učenje te potiče aktivnu inkluziju i borbu protiv siromaštva. U Hrvatskoj, ESF se koristi za programe profesionalnog osposobljavanja, potpore za zapošljavanje mladih i dugotrajno nezaposlenih osoba te projekte koji potiču socijalnu uključenost ranjivih skupina (Bartulović, Ž., Vedriš, M., 2012).

Kohezijski fond je namijenjen državama članicama čiji bruto nacionalni dohodak (BND) po stanovniku iznosi manje od 90% prosjeka EU-a. Fond podržava projekte u područjima okoliša i transeuropskih mreža (TEN-T), posebno u prometu. Hrvatska koristi Kohezijski fond za projekte poput poboljšanja vodovodne i kanalizacijske infrastrukture, razvoja sustava gospodarenja otpadom te modernizacije prometne infrastrukture (Koprić, I., Marčetić, G., 2015).

Kohezijska politika ima za cilj smanjiti gospodarske i socijalne nejednakosti između različitih regija unutar EU. Ciljevi kohezijske politike uključuju ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju.

Ekonomska kohezija je povećanje konkurentnosti i produktivnosti regija kroz ulaganje u inovacije, istraživanje i razvoj te podršku malim i srednjim poduzećima. U Hrvatskoj, ovo se očituje kroz projekte koji jačaju lokalnu ekonomiju, podržavaju tehnološki razvoj i potiču poduzetništvo.

Socijalnom kohezijom se poboljšava kvaliteta života građana kroz ulaganje u obrazovanje, zdravstvo i socijalne usluge. Financiraju se programi koji potiču zapošljavanje, unaprjeđuju vještine radne snage i povećavaju socijalnu uključenost. U Hrvatskoj se sredstva kohezijske politike koriste za projekte koji smanjuju nezaposlenost, poboljšavaju obrazovni sustav i osiguravaju socijalnu skrb za najugroženije skupine.

Teritorijalna kohezija je promicanje uravnoteženog razvoja svih regija, uključujući ruralna i urbano-industrijska područja, te otoke i planinska područja. Cilj je osigurati da svi dijelovi zemlje imaju pristup osnovnim uslugama i infrastrukturi. U Hrvatskoj, ovo uključuje projekte koji povezuju ruralne regije s glavnim gospodarskim centrima, te razvijaju lokalnu infrastrukturu (Maletić, I., 2014).

Regulacija unutar Europske unije odnosi se na usvajanje i implementaciju pravila i zakona koji uređuju različita područja kako bi se osigurao skladan rad jedinstvenog tržišta, zaštita potrošača, očuvanje okoliša te sigurnost i zdravlje građana.

Ključni aspekti regulacije uključuju pravne stečevine, direktive i uredbe, standarde i normative te regulatorne agencije.

Pravna stečevina EU (*Acquis communautaire*) je zbirka svih zakona, direktiva, uredbi i sudskih odluka koje su usvojene unutar EU. Države članice moraju uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom kako bi se osigurao jedinstveni pravni okvir unutar Unije.

Direktive i uredbe u pravni akti koji postavljaju ciljeve koje sve države članice moraju postići, ali im ostavljaju slobodu u izboru oblika i metoda za postizanje tih ciljeva. Direktive moraju biti prenesene u nacionalno zakonodavstvo. Uredbe su obvezujuće u cijelosti i izravno se primjenjuju u svim državama članicama od trenutka stupanja na snagu, bez potrebe za nacionalnom implementacijom.

Standardima i normativima EU uspostavlja zajedničke kriterije za proizvode i usluge kako bi osigurala visoku razinu zaštite potrošača i sigurnosti te olakšala trgovinsku razmjenu. Ti standardi pokrivaju različite aspekte kao što su sigurnost proizvoda, okolišni zahtjevi, tehničke specifikacije i kvaliteta usluga.

Regulatorne agencije kojih EU ima nekoliko, a nadgledaju provedbu i usklađenost s europskim regulacijama u specifičnim sektorima, kao što su Europska agencija za kemikalije (ECHA), Europska agencija za lijekove (EMA) i Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA).

Standardizacija u EU ima za cilj osigurati dosljednost, sigurnost i kvalitetu proizvoda i usluga na jedinstvenom tržištu. Važni elementi standardizacije uključuju:

1. Europski standardi (EN standardi) koji su razvijeni od strane europskih standardizacijskih organizacija kao što su CEN (Europski odbor za normizaciju), CENELEC (Europski odbor za normizaciju u elektrotehnici) i ETSI (Europski institut za telekomunikacijske standarde). EN standardi su obvezujući za sve države članice i osiguravaju zajedničke tehničke kriterije.
2. EU izdaje tehničke specifikacije i smjernice koje detaljno opisuju kako treba provoditi određene standarde. Ove specifikacije pomažu proizvođačima i pružateljima usluga u usklađivanju svojih proizvoda i procesa s europskim normama.
3. Oznaka CE (Conformité Européenne) pokazuje da proizvod ispunjava sve relevantne EU direktive i standarde koji se odnose na sigurnost, zdravlje, okoliš i zaštitu potrošača. Proizvodi koji nose CE oznaku mogu se slobodno kretati i prodavati unutar jedinstvenog tržišta EU.

Standardizacija uključuje priznavanje profesionalnih kvalifikacija među državama članicama, omogućujući radnicima slobodu kretanja i rada unutar EU. Ovo osigurava da kvalifikacije stečene u jednoj zemlji članici budu priznate i prihvaćene u drugima.

Razmjena dobrih praksi je ključan alat u europskoj integraciji i međunarodnoj suradnji jer omogućava državama članicama i organizacijama da koriste uspješne strategije i metode drugih kako bi poboljšali svoje vlastite politike i postupke. Time se doprinosi većoj učinkovitosti, kvaliteti i inovativnosti u različitim sektorima te jača zajednička suradnja i kohezija unutar EU.

Korištenjem iskustava i znanja drugih zemalja te pronalaženjem, dokumentiranjem i prenošenjem uspješnih metoda i strategija koje su kod njih dale rezultate u rješavanju određenih problema ili postizanju ciljeva, može se izbjeći ponavljanje istih grešaka i ubrzati postizanje boljih rezultata. Glavni cilj je unaprijediti performanse i rezultate u raznim sektorima, poput obrazovanja, zdravstva, upravljanja i gospodarstva.

Načini razmjene dobrih praksi su učenje i studijske posjete koje mogu organizirati države ili organizacije kroz posjete drugim institucijama koje su uspješno primijenile određene prakse

kako bi se stekla izravna iskustva i znanja. Također, mogu se provoditi radionice i seminari održavanjem događaja na kojima se predstavljaju uspješni projekti, metode i strategije te omogućavanje sudionicima upuštanje u raspravu i razmjenu iskustava. Objavljivanje izvještaja, studija slučaja i istraživačkih radova koji dokumentiraju uspješne prakse i preporuke za njihovu primjenu. Korištenje digitalnih platformi i mreža koje omogućuju dijeljenje informacija, iskustava i resursa između različitih država i organizacija.

Evo nekoliko primjera u kontekstu EU:

EU financira različite programe i inicijative koji omogućuju članicama razmjenu dobrih praksi čime se potiče unaprijeđenje javnih politika, povećava učinkovitost i jača suradnja između država članica. Na primjer, programi poput Horizon Europe za istraživanje i inovacije, Erasmus+ za obrazovanje i obuku i Europski socijalni fond (ESF) za socijalnu uključenost.

Europska mreža za tržišno orijentirano istraživanje i razvoj i Europska mreža za poduzetništvo su platforme koje omogućuju suradnju između istraživača, inovatora i poduzetnika iz različitih država članica EU potičući razmjenu ideja i iskustava. Europski centar za razvoj strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (Cedefop) pomaže državama članicama u razmjeni najboljih praksi u području obrazovanja i obuke.

Prednosti razmjene dobrih praksi poput povećanja učinkovitosti korištenjem provjerenih metoda može poboljšati učinkovitost i produktivnost u različitim sektorima. Izbjegavanjem potrebe za ponovnim izmišljanjem rješenja može smanjiti troškove i vrijeme potrebno za implementaciju. Razmjena iskustava potiče kreativno razmišljanje i prilagodbu novih ideja i rješenja. Implementacija uspješnih praksi može poboljšati kvalitetu usluga i rezultata u različitim područjima. Izazovi i prepreke na koje se nailazi su kultura i kontekst jer ono što je uspješno u jednoj zemlji ili organizaciji možda neće uvijek biti primjenjivo u drugom kontekstu zbog kulturnih, političkih ili ekonomskih razlika. Iz tog razloga potrebna je otvorenost za promjene te organizacije i države moraju biti spremne prilagoditi se i usvojiti nove prakse, što može biti izazovno zbog otpora prema promjenama. Važnost dobre komunikacije i koordinacije je potrebna kako bi se postigla učinkovita razmjena dobrih praksi između različitih sudionika, što može biti složeno u velikim mrežama.

„Aktualni izazovi“ i „buduće perspektive“ europskog javnog sektora obuhvaćaju ključne probleme i prilike s kojima se suočavaju države članice Europske unije, uključujući Hrvatsku. Ovi izazovi često zahtijevaju inovativne pristupe i strategije za dugoročno rješavanje i prilagodbu.

Svaki od ovih izazova - demografski, digitalni, ekološki i ekonomski - nosi sa sobom specifične potrebe i prilike za reforme i prilagodbu, te će oblikovati budućnost javnog sektora u Europi.

Demografski izazovi, o kojima u svom radu raspravlja Stjepan Šterc (2019), se odnose na promjene u strukturi stanovništva koje mogu imati značajan utjecaj na javni sektor. U Europi to uključuje starenje stanovništva, smanjenje radne snage i migracije. Povećava se udio starijih osoba u populaciji, što stvara pritisak na sustave socijalne zaštite i zdravstvenu njegu. Povećani zahtjevi za mirovinskim i zdravstvenim uslugama mogu izazvati pritiske na javne financije. Nizak natalitet i starenje populacije dovode do smanjenja radne snage, što može otežati rast gospodarstva i povećati teret na socijalne sustave. Različite politike migracija i integracije moraju se prilagoditi kako bi se zadovoljili demografski izazovi i osigurala socijalna kohezija.

Kao buduće perspektive svakako je implementacija politika koje potiču demografski rast, kao što su obiteljske politike, migracijske strategije i podrška mladima i radnoj snazi, bit će ključna za održivost javnih sustava.

Digitalizacija i e-uprava se odnosi na uporabu digitalnih tehnologija za poboljšanje učinkovitosti i pristupačnosti javnih usluga. Važni aspekti koji uključuju povećanje učinkovitosti su automatizacija i digitalizacija procesa koje mogu smanjiti birokraciju, ubrzati obradu zahtjeva i smanjiti troškove za korisnike i administraciju. Digitalne platforme omogućuju bolji pristup uslugama za građane, posebno za one u udaljenim područjima ili s posebnim potrebama. S porastom digitalizacije dolazi i potreba za jačanjem sigurnosnih mjera i zaštite privatnosti podataka. Razvoj pametnih gradova, unapređenje e-uprave i integracija novih tehnologija poput umjetne inteligencije i blockchaina očekuju se kao ključni trendovi u modernizaciji javnog sektora (Blažević, B.,2021).

Muminović, (2020) u svom radu navodi da se ekološka održivost odnosi na očuvanje okoliša i prirodnih resursa kroz održive prakse i politike. U kontekstu javnog sektora poznat kao „Zeleni prijelaz“ nastoji se smanjiti potreba za smanjenjem emisija stakleničkih plinova i prelazak na obnovljive izvore energije kako bi se ispunili ciljevi klimatskih politika EU. Održivo upravljanje resursima kao što su voda, energija i otpad kako bi se smanjio ekološki otisak. Prilagodba klimatskim promjenama i implementacija mjera za prilagodbu infrastrukture i zajednica na učinke klimatskih promjena, uključujući poplave, suše i ekstremne vremenske uvjete. Očekuje se rast ulaganja u zelene tehnologije, održive prakse i politike koje promiču ekološku otpornost, uz naglasak na integraciju ekoloških standarda u sve aspekte javnih politika.

Aktualni izazovi i buduće perspektive europskog javnog sektora zahtijevaju sveobuhvatne i inovativne pristupe kako bi se osigurala održivost i učinkovitost u različitim područjima. Svaki od ovih izazova - demografski, digitalni, ekološki i ekonomski - nosi sa sobom specifične potrebe i prilike za reforme i prilagodbu te će oblikovati budućnost javnog sektora u Europi.

Ekonomске krize i financijska održivost koje donose ekonomske nestabilnosti i potrebu za održivim upravljanjem javnim financijama. Važno je krizno upravljanje i brza reakcija na ekonomske krize, poput globalne financijske krize ili pandemije COVID-19, zahtijeva brzu i učinkovitu prilagodbu politika. Upravljanje javnim dugom i deficitom postaje kritično kako bi se očuvala fiskalna stabilnost i održala povjerenje u javne financije. Ulaganje u infrastrukturu, obrazovanje i istraživanje i razvoj kao strategija za poticanje ekonomskog rasta i otpornosti. Fokus na fiskalnu konsolidaciju, unapređenje fiskalne politike i ekonomsku otpornost kroz diversifikaciju gospodarstva i poticanje inovacija bit će ključni za dugoročnu stabilnost i rast (Draženović, B., 2022).



## 5. USPOREDBA HRVATSKOG I DANSKOG JAVNOG SEKTORA

Reforme danske javne uprave započele su početkom 1980-ih godina. Mogu se podijeliti u tri perioda, koji su povezani s tri različite stranke koje su u to vrijeme bile na vlasti. Prvi period karakterizira vladavina konzervativno-liberalne vlade koja je pokrenula plan modernizacije danske javne uprave kako bi se prevladala kriza. Vlast je 1992.g. preuzela socijaldemokratska vlada, označivši početak drugog perioda reformi. Tijekom tog razdoblja, s ekonomskim oporavkom, Danska je učinkovito počela primjenjivati većinu mjera koje zagovara novi javni menadžment. Treći period započeo je 2001. godine s povratkom na vlast vlade desnog centra, odnosno liberalno-konzervativne vlade. Ovaj period trajao je do 2008. godine, koja se može smatrati okvirnom godinom prestanka reformi inspiriranih doktrinom novog javnog menadžmenta. Te godine donesen je novi plan reforme danske javne uprave koji jasno ukazuje na usmjerenje Danske prema idejama i načelima dobre uprave (Koprić, 2014).

Sve reforme u Danskoj provedene su uz izvanrednu stabilnost i kontinuitet. Mjere jedne vlade nadopunjavale su i proširivale one prethodne, a nijedna reforma nije značila rez s prošlošću, već samo nove pristupe za unaprjeđenje javnog sektora. Prvi val reformi započeo je 1983. kada je na vlast došla konzervativno-liberalna koalicija. U to vrijeme Danska se suočavala s dubokom financijskom krizom izazvanom visokom stopom uvoza i globalnom naftnom krizom 1970-ih. Ekonomski rast je počeo padati od 1973., uz istovremeni rast nezaposlenosti i vanjskog duga. Ministarstvo financija preuzelo je odgovornost za pronalazak rješenja krize, a i danas je ključno za koordinaciju i nadzor provedbe reformi.

Nova vlada je donijela plan pod nazivom Modernizacija javnog sektora koji se provodio od 1983. do 1992. godine. Ovaj program je obuhvatio pet ključnih područja: reformu proračuna radi racionalizacije javne potrošnje, otvaranje javnog sektora tržištu i tržišnim mehanizmima, razvoj menadžerskih sposobnosti u rukovodećem osoblju i unapređenje upravljanja ljudskim resursima, deregulaciju i poboljšanje odnosa s korisnicima te uvođenje novih tehnologija u administraciju.

Unatoč očekivanjima od privatizacije i deregulacije, malo toga je postignuto u tom smjeru tijekom ovog perioda. Glavni uspjesi vlade bili su u reformi proračuna radi racionalizacije javne potrošnje te početku šire primjene novih tehnologija.

Reforma je postigla željene rezultate, smanjila i racionalizirala javnu potrošnju te doprinijela ekonomskom oporavku Danske, omogućujući nastavak reformi javnog sektora. Godine 1993. na vlast je došla socijaldemokratska vlada koja je predstavila svoj program reformi pod nazivom "Novi pogled na javni sektor". Pet ključnih područja reformi ostala su ista kao i u prethodnom periodu, ali su promijenjeni prioriteti. Za razliku od prethodne vlade, uspjelo im je provesti opsežan program privatizacije. Mnoge državne institucije su pretvorene u trgovačka društva u vlasništvu države, a zatim su većina tih društava privatizirana. Sva ministarstva su poticala javno-privatna partnerstva i outsourcing javnih poslova. U fokus je stavljeno upravljanje rezultatima, s naglaskom na kvalitetu usluga koje pruža javna uprava.

Od 1993. počela su se primjenjivati ugovorna rješenja, gdje su ministarstva sklapala ugovore o učinku s agencijama, postavljajući ciljeve koje agencije moraju postići u određenom razdoblju. Uvedena je obveza podnošenja godišnjih izvješća o radu svih agencija. Velika pažnja bila je posvećena i zaposlenicima u javnoj upravi, posebno čelnicima tijela kojima se tražilo razvijanje menadžerskih sposobnosti i vještina. Kako bi potaknula kvalitetu rada u državnoj upravi, vlada je 1997. uvela sustav plaćanja po učinku, gdje je dio plaće svakog službenika ovisio o ocjeni njegovog rada prema unaprijed definiranim kvalitativnim i kvantitativnim ciljevima.

Od 2001. na vlasti je liberalno-konzervativna vlada koja je donijela program reformi i modernizacije javne uprave pod nazivom "Građani za upravljačem". Postavljeni su tri temeljna cilja: omogućiti građanima izbor pružatelja nekih javnih usluga (zdravstvo, školstvo, skrb za starije), stvoriti jednostavan, transparentan javni sektor te osigurati bolju kvalitetu javnih usluga za istu cijenu. Vlada je poduzela niz mjera kako bi to postigla, uključujući obvezu svakog ministarstva da objavi strategiju outsourcinga, poticanje javno-privatnih partnerstava te objavljivanje strategija za povećanje efikasnosti ministarstava. Također su predviđena znatna ulaganja u izgradnju bolnica, škola, vrtića i staračkih domova te posebni programi za edukaciju javnih službenika. Vlada je, također, odlučila osnovati dva zajednička servisna centra za obavljanje administrativnih i informatičko-telekomunikacijskih poslova za sva ministarstva (Manojlović, R., 2010).

## 5.1 Pojedine mjere novog javnog menadžmenta na danskom primjeru.

Prva mjera novog javnog menadžmenta u Danskoj jest ugovor o učinku. Svako ministarstvo u Danskoj sastoji se od ministarskog odjela i agencija. Ministar je politički i pravno odgovoran za rad ministarskog odjela i agencija, dok ministarski odjel funkcionira kao tajništvo ministra i koordinira rad agencija. Ugovorom o učinku, agencije se obvezuju da će u određenom razdoblju (obično 2-4 godine) postići unaprijed dogovorene ciljeve. Zauzvrat, dobivaju veću autonomiju u raspodjeli financijskih sredstava i u unutarnjoj organizaciji rada. Ministarstvo financija je prvim agencijama koje su sklopile ugovore o učinku osiguralo "proračunsko jamstvo", što znači da njihov proračun nije mogao biti smanjen tijekom trajanja ugovora. Kada se usporedio rast produktivnosti između agencija koje su sklopile ugovore o učinku i onih koje nisu, pokazalo se da su agencije s ugovorima ostvarile prosječni rast produktivnosti od 9,3%, dok su ostale agencije imale rast od samo 3,3%. Sve agencije istaknule su ugovore o učinku kao ključan faktor za značajno poboljšanje njihove produktivnosti. Dodatna mjera uključuje obvezu svih agencija da godišnje podnose izvješća o svom radu, koja su dostupna javnosti putem interneta. To omogućuje vanjsku procjenu rada agencija i transparentnost u njihovim aktivnostima.

Danski model novog javnog menadžmenta, također, je obilježen privatizacijom. Početkom 1980-ih, konzervativno-liberalna vlada predložila je privatizaciju kao jednu od mjera za prevladavanje ekonomske krize, ali je naišla na otpor socijaldemokrata. Ipak, od početka 1990-ih Danska je započela korporatizaciju, pretvarajući veći dio svojih javnih poduzeća u državna trgovačka društva. Glavni motivi za ovu transformaciju uključuju želju za povećanjem efikasnosti i konkurentnosti državnih poduzeća.

U pogledu deregulacije i debirokratizacije, Danska je od 1991. poduzela napore za smanjenje broja propisa i pojednostavljenje njihovog sadržaja. Iako je bilo mnogo prijedloga za smanjenje regulacije, samo je oko 40% tih prijedloga zaista i provedeno. Program je initialno bio uspješan u uklanjanju više od 2.000 zakona i propisa koji su opterećivali gospodarstvo, ali stvarna deregulacija nije postignuta u potpunosti. Kako bi se postigla bolja regulacija, poduzete su brojne mjere. Vlada je uvela obvezu objavljivanja liste zakona koje namjerava predložiti parlamentu na početku svake godine. Ovo je omogućilo veću transparentnost i predvidljivost u procesu zakonodavstva.

Također, Danska je počela provoditi mjere za smanjenje administrativnog opterećenja koje zakoni i propisi nameću ekonomskim subjektima. Ovakve mjere su imale za cilj olakšati poslovanje i potaknuti gospodarski rast smanjenjem prepreka i administrativnih barijera.

Ove inicijative ukazuju na promjenu prioriteta i pristupa nakon promjene vlade, fokusirajući se na regulaciju i olakšavanje poslovnog okruženja, umjesto na deregulaciju i privatizaciju koja je bila dominantna u prethodnim godinama.

Vrijednosti koje javna uprava nastoji ostvariti mogu se podijeliti u pet temeljnih skupina. Svaka upravna doktrina naglašava određene vrijednosti:

1. Političke vrijednosti – odgovornost uprave, politička decentralizacija, legitimnost, otvorenost, transparentnost, responsivnost.
2. Pravne vrijednosti – vladavina prava, zakonitost, pravna odgovornost, jednakost, zaštita prava građana.
3. Socijalne vrijednosti – socijalna pravda, solidarnost, milosrđe, socijalna osjetljivost, poštovanje svih vrsta manjina.
4. Ekonomske vrijednosti – ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, kompetitivnost, orijentacija prema tržišnim mehanizmima, orijentacija prema mehanizmima privatnog sektora.
5. Ekološke vrijednosti – zaštita okoliša.

Ukupno gledano, unatoč početnim izazovima i otporima, reforme novog javnog menadžmenta u Danskoj su pokazale uspješne rezultate u povećanju efikasnosti i unaprjeđenju kvalitete javnih usluga. No, međutim unatoč izuzetnom međunarodnom utjecaju doktrine NJM i internom naglašavanju njegovih propagiranih vrijednosti kao nužnih, danska javna uprava i dalje ostaje pretežno pod utjecajem tradicionalnih pravnih i političkih vrijednosti (Manojlović, R., 2010).

## 5.2 Pouke koje Hrvatska može izvući iz danskog iskustva

Danski model reforme javne uprave često se smatra gotovo idealnim zbog svojih uspjeha u jačanju ekonomije i očuvanju socijalne države. Kroz analiziranje danskih reformi, možemo uvidjeti kako je Danska uspjela postići ekonomski oporavak i očuvati visoku razinu socijalne sigurnosti. S obzirom na trenutnu krizu u Hrvatskoj, postavlja se pitanje zašto se ne bi primijenile

slične reforme kako bi se poboljšala javna uprava, ojačala ekonomija i sačuvala postojeća socijalna sigurnost.

Međutim, izravna primjena danskog modela u Hrvatskoj može biti problematična. Postoji značajna razlika između Hrvatske i Danske u smislu kulture, tradicije i povijesti. Te razlike mogu utjecati na rezultate reformi, a identične mjere ne moraju nužno donijeti iste uspjehe. Kao što naglašava Manojlović (2014: 117), iako nije moguće doslovno preslikati danski model, Hrvatska može učiti iz danske prakse i primijeniti neka temeljna načela u skladu s vlastitim uvjetima.

Umjesto doslovnog prijenosa danskog modela, Hrvatska bi mogla koristiti načela koja uključuju kombinaciju tradicionalne jake uprave s modernizacijskim elementima. Model neoweberijanske države, koji uključuje aspekte novog javnog menadžmenta i dobre uprave, mogao bi pružiti okvir za reforme u Hrvatskoj. Ova kombinacija omogućila bi fokus na rezultate i zadovoljenje potreba korisnika, što bi moglo biti korisno za unapređenje javne uprave u zemlji.

U konačnici, iako Danska može poslužiti kao uzor i iz nje se može mnogo naučiti, ključ uspjeha u Hrvatskoj leži u prilagodbi reformskih mjera specifičnim uvjetima i potrebama zemlje, a ne u doslovnom preslikavanju vanjskih modela (Manojlović, R., 2010).

## 6. ZAKLJUČAK

Europski model javnog sektora osmišljen je kako bi služio građanima na najbolji mogući način stavljajući njihove potrebe u središte svih javnih politika. Temelji se na vrijednostima poput transparentnosti, odgovornosti i učinkovitosti, što znači da građani trebaju imati povjerenje u to da se njihove potrebe i interesi uzimaju u obzir, te da su javne usluge dostupne, kvalitetne i pravedno raspoređene.

U usporedbi s tim, hrvatski javni sektor prolazi kroz proces prilagodbe i modernizacije kako bi se približio ovim europskim standardima. Iako postoje značajni pomaci, poput jačanja pravnog okvira i pokušaja smanjenja birokracije, često se može čuti da građani i dalje osjećaju određeno nezadovoljstvo zbog sporosti i neučinkovitosti u pružanju usluga. Ovdje se često spominju izazovi kao što su centralizacija odluka i nedostatak transparentnosti, što može dovesti do osjećaja udaljenosti između građana i onih koji donose odluke.

Snažne političke tendencije pri upravljanju javnim poduzećima pridonijele su nerazumijevanju u odnosima s privatnim sektorom, građanima općenito, ali i akademskom zajednicom, koji su iskazivali zajednički interes za poboljšanim sustavom stvaranja javne vrijednosti. Opravdanost takvog viđenja leži u glomaznosti domaćeg javnog sektora, za koji se često čini da je učinkovit samome sebi. Građani i poduzetnici često odustaju od borbe za efikasnijom opskrbom javnim dobrima i uslugama.

Ipak, postoje pozitivni primjeri i u Hrvatskoj, posebno na lokalnoj razini gdje pojedine općine i gradovi pokazuju kako bliska suradnja s građanima može dovesti do boljih rezultata. To je znak da, uz odgovarajuće reforme i volju za promjenama, hrvatski javni sektor ima potencijal da se još više približi europskom modelu koji stavlja ljude na prvo mjesto.

Na kraju, ključno je zapamtiti da javni sektor nije apstraktni pojam, već skup institucija i ljudi koji rade za dobrobit svih građana. U tom smislu, svaki korak prema većoj transparentnosti, odgovornosti i učinkovitosti nije samo tehničko pitanje, već način da se osigura da se glas svakog građanina čuje i da se njihovi interesi štite na najbolji mogući način.

## 7. LITERATURA

1. Babić, Z. (2014) *Socijalna država i ekonomska politika*. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu
2. Babić, Z. (2015) *Upravljanje javnim sektorom, 2015*. Split: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu.
3. Bartulović, Ž., Vedriš, M. (2012) *Pravo Europske unije: Ustavni, institucionalni i pravni okvir*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
4. Blažević, B. (2021) *Digitalna transformacija javne uprave u Republici Hrvatskoj: izazovi i perspektive*. Zagreb: Narodne novine
5. Budak, N. (2009) *Renesansa i humanizam u Europi i Hrvatskoj*. Zagreb: Leykam International
6. Čorak, S. (2002) *Industrijska revolucija i društvene promjene*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja
7. Draženović, B. (2022). *Ekonomski izazovi i reforme javnog sektora u Europi*. Zagreb: Ekonomski institut
8. Družić, G., Tica, J. (2011) *Ekonomika europskih integracija*. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu
9. Drobnjak, J. (2015) *Javni sektor je temelj društva i generator njegovog razvoja*. Zagreb: Makroekonomija
10. Đulabić, V. (2002) *Modernizacija hrvatske uprave – povijesne odluke, aktualno stanje i razvojne perspektive*. Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 4, No. 2, str. 473.-484
11. Gross, M. (2010) *Prosvjetiteljstvo i modernizacija. Hrvatske* Zagreb: Matica hrvatska.
12. Grubiša, D. (2005) *Komparativna politika: Europa i svijet*. Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu
13. Katičić, R. (1991) *Stara povijest Hrvatske*. Zagreb: Školska knjiga
14. Koprić, I. (2014) *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
15. Koprić, I. et al. (2014) *Upravna znanost-javna uprava u suvremenom europskom kontekstu* Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije

16. Koprić, I. (2014) *Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima*. Zagreb: Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. V, No. 1, str. 8.-39.
17. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
18. Koprić, I., Marčetić, G. (2015) *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: Europski trendovi i domaći izazovi*. Zagreb: Institut za javnu upravu
19. Kovač, P. (2018) *Reforma javne uprave: teorija i praksa*. Ljubljana: Inštitut za javnu upravu, Sveučilište u Ljubljani
20. Kovačević, A. (2017) *Skandinavski model socijalne države: Lekcije za Europu*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja. str, 92-110
21. Krajcar, S. (2018) *Socijalna politika u Europskoj uniji: Usporedba različitih modela*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu.
22. Kregar, J. (2004) *Pravo, država i tržište*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
23. Labaš, D. (2015) *Digitalizacija javnih usluga u Hrvatskoj*. Zagreb: Ekonomski institut
24. Maletić, I. (2014) *Financiranje javnih usluga u Europskoj uniji*. Zagreb: Školska knjiga
25. Pejnović, D.(2010) *Politika socijalne zaštite u Hrvatskoj*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
26. Perko-Šeparović, I. (2006) *Izazovi javnog menadžmenta; Dileme javne uprave*. Zagreb:Golden marketing-Tehnička knjiga
27. Perkušić, I. (2012) *Javni sektor u Europskoj uniji*, Zagreb:Narodne novine.
28. Primorac, Ž. (2012) *Pandemija i promjene u javnom sektoru*. Rijeka: Sveučilište u Rijeci
29. Pusić E. (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
30. Pusić E. (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga.
31. Račić, D. (2007) *Neoliberalizam i javni sektor*. Zagreb: Institut za javne financije.
32. Samardžić, I. (2005) *Industrijska revolucija i javne usluge*. Split: Sveučilište u Splitu
33. Šojat, I. (2015) *Povijest i teorija socijalnih politika: Globalni i lokalni konteksti*. Zagreb: Biblioteka Leksikon.
34. Špoljarić, L. (2008) *Apsolutizam u Francuskoj*. Zagreb: Institut za povijest.
35. Šimunović, S. (2019) *Socijalna politika i javne usluge u Mediteranskim zemljama*. Zagreb: Srednja Europa.



36. Šterc, S. (2019) *Demografska politika i migracije u kontekstu održivosti javnih sustava*. Zagreb: Institut za javne financije.
37. Tadić, S. (2011) *Socijalna politika i socijalno osiguranje u Njemačkoj*. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
38. Zakošek, N. (2007) *Politika i javne službe u Hrvatskoj i Europi*. Zagreb: Politička misao
39. Živčić, M. (2016) *Prilagodba javnog sektora u Europskoj uniji*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
40. Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V., (2010) *Veličina javnog sektora u Hrvatskoj*, Zagreb: Hrvatska komparativna javna uprava, god. 11., br. 1., str. 99–125
41. Koprić I. (2007) *Pojmovnik HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, god. 7. br. 4., Zagreb: Hrvatska javna uprava, str. 1121–1130
42. Koprić, I. (2004) *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive*. U: X. dnevni javnega prava – zbornik radova. Portorož: Inštitut za javno upravo.
43. Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V., (ur.), (2013) *Agencije u Hrvatskoj*. Zagreb : Institut za javnu upravu.
44. Marčetić, G., Giljević, T. (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*. Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 1., str. 67–79.
45. Marčetić, G. (2006) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagreb.
46. Manojlović, R., (2010) *Danski model novog javnog menadžmenta*. Zagreb: Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str. 961–996.
47. Mecanović, I. (2005) *Ustrojstvo i djelovanje sektora javnih službi*. Zagreb: Pravni vjesnik 21(3-4): 117-210.
48. Muminović, S. (2020) *Ekološka održivost u javnom sektoru Europske unije*. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str.72.

## 8. POPIS KRATICA

1. EU – Europska unija
2. MMF - Međunarodni monetarni fond
3. ERDF - Europski fond za regionalni razvoj
4. ESF - Europski socijalni fond
5. BND - bruto nacionalni dohodak
6. TEN-T - transeuropska mreža prometnica
7. ECHA - Europska agencija za kemikalije
8. EMA - Europska agencija za lijekove
9. EFSA - Europska agencija za sigurnost hrane
10. EN standardi - Europski standardi ključna komponenta jedinstvenog europskog tržišta obvezujući za sve države članice i osiguravaju zajedničke tehničke kriterije.
11. CEN - Europski odbor za normizaciju
12. CENELEC - Europski odbor za normizaciju u elektrotehnici
13. ETSI - Europski institut za telekomunikacijske standarde
14. CE (Conformité Européenne) - označava proizvode koji ispunjavaju osnovne zahtjeve sigurnosti, zdravlja i zaštite okoliša prema direktivama Europske unije. Ova oznaka potvrđuje da je proizvod u skladu s relevantnim EU zakonodavstvom i omogućava njegovo slobodno kretanje unutar europskog jedinstvenog tržišta.
15. ERASMUS+ - program Europske unije koji potiče mobilnost i razmjenu studenata, nastavnika i osoblja u visokom obrazovanju
16. EUREKA - europska inicijativa za istraživanje i razvoj koja potiče suradnju između industrije i istraživačkih institucija u svrhu poticanja inovacija i razvoja novih tehnologija. Ova platforma omogućuje zajedničke projekte i financijsku potporu za razvoj novih proizvoda, procesa i usluga. i Europska mreža za poduzetništvo
17. CEDEPOF - Europski centar za razvoj strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Agencija EU koja se fokusira na razvoj i unapređenje strukovnog obrazovanja i osposobljavanja u Europi.

### IZJAVA O AUTORSTVU RADA

Ja **Slađana Margetić Barković**, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog/diplomskog rada pod naslovom: **Europski model javnog sektora** te da u navedenom radu nisu na nedozvoljen način korišteni dijelovi tuđih radova.

U Požegi, 23. rujna 2024. godine

Potpis studenta



---