

# Javne politike Zadarske županije

---

**Demo, Ivana**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:243496>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-22**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**ODJEL UPRAVNI STUDIJ**  
**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**  
**UPRAVNI STUDIJ**

**Ivana Demo**

**JAVNE POLITIKE ZADARSKE ŽUPANIJE**

**Diplomski rad**

**Šibenik, 2023.**

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**ODJEL UPRAVNI STUDIJ**  
**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**  
**UPRAVNI STUDIJ**

**JAVNE POLITIKE ZADARSKE ŽUPANIJE**

**Diplomski rad**

**Kolegij:** Javne politike i pravna regulacija

**Mentor:** mr.sc. Tomislav Ninić, diplomirani politolog, predavač

**Studentica:** Ivana Demo

**Matični broj studentice:** 0115046450

**Šibenik, lipanj 2023.**

Veleučilište u Šibeniku

Diplomski rad

Odjel upravni studij

Specijalistički diplomski studij Upravni studij

## SAŽETAK

Javnu politiku najbolje je opisati kao široko područje državnih zakona, propisa, sudskih odluka i lokalnih uredbi. Danas vlada utječe na sve aspekte naših života. Svatko ima udjela u javnim politikama koje donose savezne, državne i lokalne vlasti. Mnogi građani i skupine pokušavaju utjecati na javnu politiku kroz politički proces podupirući kandidate i političke stranke. Unosi u javnu politiku uključuju izborne rezultate, javno mnijenje, komunikaciju s izabranim dužnosnicima, medijsko pokrivanje problema, a pojedinačna iskustva političkog osoblja i donositelja odluka te rezultati uključuju zakone, propise i odluke koje često impliciraju resurse, programe i odnose izvan javnog sektora. Oblik ciklusa javne politike usko je povezan s politikom i političkim programima, kao i s prevladavajućim sustavom vlasti. Javna politika nalazi se na raskrižju onoga što bi moglo biti i onoga što bi trebalo biti, stoga je to složen i evoluirajući proces na koji utječu kulturni, socioekonomski i geografski čimbenici. Inovacija javne politike odnosi se na promjenu tog procesa kako bi služio različitim potrebama ili postigao različite rezultate. U radu je napravljena analiza javne politike u Republici Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na Zadarsku županiju.

**Ključne riječi: ekonomske politike, javna politika, socijalne politike, Zadarska županija**

## BASIC DOCUMENTATION CARD

---

Polytechnic of Šibenik

Master's thesis

Department of Administrative Law

Specialist professional graduate studies of Administration

### **SUMMARY**

Public policy is best described as the broad field of state laws, regulations, court decisions, and local ordinances. Today, government affects all aspects of our lives. Everyone has a stake in the public policies enacted by federal, state, and local governments. Many citizens and groups try to influence public policy through the political process by supporting candidates and political parties. Inputs to public policy include election results, public opinion, communications with elected officials, media coverage of issues, and the individual experiences of political staff and decision makers, and outputs include laws, regulations, and decisions that often imply resources, programs, and relationships outside the public sector. The shape of the public policy cycle is closely related to politics and political programs, as well as to the prevailing system of government. Public policy is at the intersection of what could be and what should be, so it is a complex and evolving process influenced by cultural, socioeconomic, and geographic factors. Public policy innovation refers to changing that process to serve different needs or achieve different outcomes. The paper analyzes public policy in the Republic of Croatia, with special emphasis on Zadar County.

**Keywords: economic policy, public policy, social policy, Zadar County**

# SADRŽAJ

|  |    |
|--|----|
| 1. UVOD.....   | 1  |
| 2. TEORIJSKE ZNAČAJKE JAVNE POLITIKE.....                            | 3  |
| 2.1. Pojam javne politike.....                                       | 3  |
| 2.2. Teorije javne politike.....                                     | 6  |
| 2.3. Vrste modela kreiranja javnih politika.....                     | 7  |
| 2.4. Karakteristike dobre javne politike.....                        | 8  |
| 2.5. Koraci ciklusa kreiranja javne politike.....                    | 8  |
| 3. OPĆENITO O JAVNOJ POLITICI U RH.....                              | 10 |
| 3.1. Razvoj javne politike u EU.....                                 | 10 |
| 3.2. Javne politike Republike Hrvatske.....                          | 13 |
| 3.2.1. Socijalne politike RH.....                                    | 14 |
| 3.2.2. Ekonomske politike.....                                       | 23 |
| 4. JAVNE POLITIKE ZADARSKE ŽUPANIJE.....                             | 32 |
| 4.1. Općenito o Zadarskoj županiji.....                              | 32 |
| 4.2. Prioriteti politike Zadarske županije.....                      | 36 |
| 4.3. Izgradnja poticajnog okruženja otpornog na krize (izazove)..... | 42 |
| 4.4. Resursna učinkovitost i povezanost Zadarske županije.....       | 42 |
| 4.5. Uravnotežen i pametan regionalni razvoj.....                    | 45 |
| 5. ZAKLJUČAK.....  | 47 |
| LITERATURA.....  | 49 |

## 1. UVOD

Javna politika je skup zakona, smjernica i radnji koje su odlučile i poduzele vlade kako bi radile u korist javnosti. Javna politika može diktirati stvari kao što su: koji se zakoni donose, kamo ide financiranje i koje se teme tiču šire javnosti. Dobra javna politika nastoji definirati pitanja i implementirati strategije koje će proizvesti mjerljive i pozitivne rezultate za opću javnost. Učinkovita javna politika podržat će demokratske institucije i procese, služiti pravdi, poticati empatično i aktivno građanstvo te učinkovito i djelotvorno rješavati probleme bez izazivanja političkog raskola. Stoga je uspješna politika, i provođenje dobre politike.

Prvi dio rada odnosi se na teorijske značajke javne politike, odnosno sam pojam javne politike, teorije javne politike, vrste modela kreiranja javnih politika, karakteristike dobre javne politike kao i korake ciklusa kreiranja javne politike. Teorije stvaranja javne politike bave se identifikacijom i raspravom o izvoru javne politike u smislu onoga tko stvara ili utječe na sadržaj javne politike, smjera tijeka javne politike i interesa kojima javne politike služe.

Drugi dio rada govori o javnoj politici u RH, odnosno razvoju javne politike u EU, javnim politikama u RH, dakle socijalnim i ekonomskim politikama u RH. Stanovništvo u riziku od siromaštva ima nekoliko značajnih atributa koji ga razlikuju od usporedivih skupina u većini država članica EU. Prvo, daleko je veća vjerojatnost da ti ljudi žive u kućanstvima bez uzdržavane djece i u ruralnim područjima. U Hrvatskoj su to uglavnom marginalizirane osobe u dobi od 65 i više godina. Udio stanovništva koje živi u materijalnoj deprivaciji gotovo se prepolovio i apsolutno i postotno od 2017. godine. Dakle, ukupna slika izgleda bolje nego što bi se dalo vidjeti samo na temelju podataka o BDP-u po glavi stanovnika, na temelju kojih su Hrvatska, Grčka i Bugarska rangirane kao najsiromašnije članice EU. Ipak, socijalni transferi pate od ekstremne fragmentacije i nisu strukturirani na takav način da imaju značajan utjecaj na socijalnu isključenost. Razine naknada su vrlo niske, a kriteriji prihvatljivosti mogu varirati. U usporedbi s drugim zemljama članicama EU-a, Hrvatska ima manji postotak socijalnih transfera koji se isplaćuju kao naknade u novcu ili u naturi prema imovinskom cenzusu. Dugoročno, razine socijalne potrošnje ugrožene su demografskim padom i starenjem.

Posljednji dio rada stavlja naglasak na javne politike Zadarske županije odnosno prioritete politike Zadarske županije, izgradnji poticajnog okruženja otpornog na krize (izazove),

resursnu učinkovitost i povezanost Zadarske županije te uravnotežen i pametan regionalni razvoj. Vizija razvoja Zadarske županije kao konkurentne i razvijene županije koja predvodi u plavom i zelenom rastu gospodarstva Jadranske Hrvatske te kao županije inovativnog i održivog razvoja sa sigurnim i poticajnim okruženjem za sve njezine stanovnike, ostvarit će se kroz sinergijsko djelovanje javnih politika raspoređenih u četiri prioriteta smjera usmjerena ka konkurentnosti i inovativnosti gospodarstva i društva, izgradnji poticajnog okruženja otpornog na krize (izazove), resursnoj učinkovitosti i povezanosti te uravnoteženom i pametnom regionalnom razvoju, a kvalitetna i zdravstvena zaštita i zdravstvena skrb je svakako prioritetno područje javne politike Zadarske županije.



## 2. TEORIJSKE ZNAČAJKE JAVNE POLITIKE

### 2.1. Pojam javne politike

Javna politika je skup zakona, smjernica i radnji koje su odlučile i poduzele vlade kako bi radile u korist javnosti. Javna politika može diktirati stvari kao što su: koji se zakoni donose, kamo ide financiranje i koje se teme tiču šire javnosti. Uz to, javna politika nije samo ispunjavanje obećanja iz kampanje. Često se o politikama raspravlja i pregovara između stranaka s različitim interesima, a mogu uključivati i stranke koje same nisu u vladi, poput stručnjaka u područjima poput znanosti, zdravlja ili klime. Općenito, javne politike se oblikuju tijekom niza godina i postoji nekoliko institucija koje će pridonijeti oblikovanju i detaljima određene politike. Javna politika je tu da utječe na donošenje drugih važnih odluka, a obično se oblikuje kao odgovor na specifičnu temu koja je od interesa za javnost. Javna politika bi trebala ponuditi nekakvo rješenje problema. Na primjer, legalizacija istospolnih brakova ima za cilj odgovoriti na pitanje da se svi članovi društva trebaju tretirati jednako, tako da provedba ove politike čini dobro za javnost u cjelini.<sup>1</sup>

Javna politika je institucionalizirani prijedlog ili odlučeni skup elemenata poput zakona, propisa, smjernica i radnji za rješavanje ili rješavanje relevantnih i stvarnih problema, vođen koncepcijom i često implementiran programima. Provedba javne politike poznata je kao javna uprava. Javna politika može se smatrati zbrojem vladinih izravnih i neizravnih aktivnosti i konceptualizirana je na različite načine.<sup>2</sup>

Javne politike izrađuje ili donosi vlada u ime javnosti. Ponekad ih izrađuju neprofitne organizacije ili se izrađuju u koprodukciji sa zajednicama ili građanima, što može uključivati potencijalne stručnjake, znanstvenike, inženjere i dionike ili znanstvene podatke, ili ponekad koristiti neke od njihovih rezultata. Obično ih stvaraju kreatori politike povezani s (u demokratskoj politici) trenutno izabranim političarima. Stoga je „politički proces složen politički proces u kojemu sudjeluju mnogi akteri: izabrani političari, čelnici političkih stranaka, grupe za pritisak, državni službenici, javno zaposleni stručnjaci, suci, nevladine organizacije,

---

<sup>1</sup> Wedel, J. R., Shore, C., Feldman, G., Lathrop, S. (2005) Toward an Anthropology of Public Policy, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600 (1), str. 30–51.

<sup>2</sup> Ibidem

međunarodne agencije, akademski stručnjaci, novinari i čak ponekad i građani koji sebe vide kao pasivne primatelje politike."<sup>3</sup>

Popularan način razumijevanja i uključivanja u javnu politiku je kroz niz faza poznatih kao "politički ciklus", o čemu je prvi govorio politolog Harold Laswell u svojoj knjizi *Proces odlučivanja: Sedam kategorija funkcionalne analize*, objavljenoj 1956. godine. Karakterizacija pojedinih faza može varirati, ali osnovni slijed je postavljanje agende, formuliranje politike, legitimitet, provedba i evaluacija. "On dijeli proces politike u niz faza, od zamišljene početne točke na kojoj kreatori politike počinju razmišljati o problemu politike do zamišljene krajnje točke na kojoj je politika provedena i kreatori politike razmišljaju o tome koliko je bila uspješna prije nego što odluče što dalje učiniti."<sup>4</sup>

Dužnosnici koji se smatraju kreatorima politike odgovorni su za odražavanje interesa niza različitih dionika. Dizajn politike podrazumijeva svjestan i namjieran napor da se definiraju ciljevi politike i instrumentalno mapiraju. Akademici i drugi stručnjaci za studije politike razvili su niz alata i pristupa koji pomažu u ovom zadatku.

Dok su osnovni elementi javne politike temeljne stvari koje treba znati o javnoj politici, djelokrug govori o sadržaju i procesu izrade javne politike, uzrocima i posljedicama javne politike, javnoj potražnji, načinu donošenja odluka, strategijama provedbe i politički instrument, kao ni rezultat politike, nije mogao pronaći razliku između njih, stoga se složio da potražnja politike, političke odluke, političke izjave, politički učinak i politički ishod pokrivaju osnovne elemente i opseg javne politike. Dakle, osnovni elementi i domet javne politike su:

- **Zahtjevi politike:** Zahtjevi politike su tvrdnje ili očekivanja javnih dužnosnika od strane drugih aktera u političkom sustavu. Bez obzira na probleme koji se percipiraju i koji pozivaju na djelovanje ili nedjelovanje vlade shvaćaju se kao zahtjevi politike. Prema Okekeu (2001.), ove tvrdnje predstavljaju zahtjeve politike.

---

<sup>3</sup> Ghaffarzadegan, N., Lyneis, J., Richardson, G. P. (2011) How small system dynamics models can help the public policy process, *System Dynamics Review*, 27 (1), str. 22–44.

<sup>4</sup> Cairney, P. (2019). *Understanding public policy: Theories and issues*. London: Bloomsbury Publishing Plc., str. 26.

- Politički ciljevi: Ovo su ciljevi koji se trebaju postići instrumentom političkog djelovanja. Važno je ustvrditi da se politički zahtjevi mogu razlikovati od ciljeva koje politički akteri žele postići javnom politikom. Osim deklarirane namjere za donošenjem javne politike, vlast može imati i skrivenu namjeru za donošenje politike.
- Političke odluke: Političke odluke su odluke javnih dužnosnika da djeluju ili ne djeluju na određeni način u vezi s određenim društvenim problemom. Javne odluke su odluke javnih službenika koje ovlašćuju ili daju smjernice i sadržaj javne politike. Takve odluke mogu uključivati donošenje statuta, izdavanje izvršnih naredbi i objavljivanje izmjena, administrativnih pravila ili donošenje važnih sudskih tumačenja zakona.
- Izjave o politici: Izjave o politici prema Andersonu (1997.) formalni su izraz ili artikulacija javne politike. Oni uključuju zakonske statute, uredbe, predsjedničke naredbe, administrativna pravila i sudska mišljenja, kao i naznaku namjera i ciljeva vlade te kako ih ostvariti.
- Izlaz politike: Ovo je opipljiva manifestacija javne politike ili stvarna stvar učinjena kako bi se ostvarili ciljevi politike. To je prije rezultat provođenja politike u odnosu na postavljene ciljeve. Važnost politike izvana u razumijevanju politike je nedvosmislena jer ako vlada donese izjavu, a takva izjava nije provedena, postaje teško da politika postoji onako kako je izrečena. Stoga se rezultati politike moraju ocijeniti u smislu postavljenih ciljeva kao što je vidljivo iz odluka i izjava o politici.<sup>5</sup>
- Ishodi politike: Prema Ikeanyibeu (2013.), koncept ishoda politike povezan je s rezultatima politike jer je također rezultat provedbe politike. Ali ishodi uključuju i namjeravane i neželjene posljedice politike.<sup>6</sup>

Javna politika općenito se sastoji od skupa akcija - planova, zakona i ponašanja - koje je usvojila vlada. Zabrinutost novom upravom skreće pozornost na to u kojoj mjeri ove radnje sada često izvode državni agenti, a ne izravno država. Velik broj studija nudi detaljne prikaze utjecaja novog javnog upravljanja i uspona novog upravljanja unutar pojedinih sektora politike,

---

<sup>5</sup> Ghaffarzadegan, N., Lyneis, J., Richardson, G. P. (2011) How small system dynamics models can help the public policy process, *System Dynamics Review*, 27 (1), str. 22–44.

<sup>6</sup> Ibidem

kao što su zdravstvena skrb, socijalna skrb, policija i javna sigurnost. Međutim, analiza politike često uključuje perspektivnu dimenziju kao i deskriptivnu. Studenti javnih politika pokušavaju osmisliti rješenja za političke probleme, kao i proučavati vladine odgovore na njih. Naravno, njihova su rješenja ponekad konkretni prijedlozi usmjereni na određeni politički problem. Međutim, ponekad se bave općim pitanjem kako bi država trebala nastojati provoditi svoju politiku.<sup>7</sup>

## 2.2. Teorije javne politike

Teorije stvaranja javne politike bave se identifikacijom i raspravom o izvoru javne politike u smislu onoga tko stvara ili utječe na sadržaj javne politike, smjera tijekom javne politike i interesa kojima javne politike služe.<sup>8</sup>

- Teorija sustava: Ova teorija kaže da inputi u obliku potražnje i potpore dolaze iz okoline u politički sustav koji ih obrađuje i donosi kao output u obliku dobara i usluga. U biti, prema ovoj sistemskoj teoriji, javne politike su odgovori političkog sustava na probleme, izazove, težnje čija rješenja postavljaju kao zahtjeve političkom sustavu od strane okoline. Politički sustav u specifičnim terminima koji obrađuje ove zahtjeve (inpute) sastoji se od javnih institucija kao što su zakonodavna ruka vlade, izvršna ruka i sudska ruka.
- Teorija elite: ova teorija vidi izvor ili kreatore javnih politika kao i interese kojima te politike trebaju služiti kao elite. Ova pretpostavka je posljedica činjenice da teorija elite smatra da je društvo podijeljeno na dvoje - mase i elite. Naime, elite su rijetke u društvu koje imaju moć i utječu na upravljanje i kreiranje politike. S druge strane, mase su većina kojom upravljaju i kontroliraju elite.<sup>9</sup>
- Grupna teorija: grupna teorija javne politike pretpostavlja da je javna politika ravnoteža ili kompromis postignut u grupnoj borbi ili natjecanju za povoljnu alokaciju ili preraspodjelu vrijednosti u društvu. Ova teorija grupa pretpostavlja da se javne politike

---

<sup>7</sup> Britannica, Public Policy, dostupno na: <https://www.britannica.com/topic/governance/Public-policy> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>8</sup> Stone, D. (2008) Global public policy, transnational policy communities, and their networks, Policy Studies Journal, 36 (1), str. 19–38.

<sup>9</sup> Ibidem

obično donose u interesu ili u korist najutjecajnijih skupina u društvu. Kako bi se osigurao veći utjecaj i povoljnija raspodjela vrijednosti, sve grupe rade na poboljšanju svog pristupa ključnim točkama kreiranja politike. Obično razina utjecaja bilo koje grupe ovisi o njezinom vodstvu, resursima i strateškom položaju. Grupe se u ovom kontekstu odnose na društvene, političke, ekonomske, vjerske ili profesionalne skupine u društvu. Grupe kao izvor javne politike prema ovoj teoriji posljedica su teorijske pretpostavke da je društvo mozaik grupa i da te grupe nastavljaju međudjelovati i natjecati se za autoritativnu alokaciju vrijednosti od strane političkog sustava kroz izricanje politike.<sup>10</sup>

- Institucionalna teorija: Ova teorija pretpostavlja da javnu politiku često pokreću, formuliraju i provode vladine institucije. Posljedično, dalje se pretpostavlja da institucionalna analiza koja se usredotočuje na strukture, procedure i međusobne odnose može pomoći u razumijevanju formulacije i provedbe politike. Koristeći ovu teoriju, fokus analize politike bila bi izvršna, zakonodavna i pravosudna tijela ili ogranci vlade.<sup>11</sup>

### **2.3. Vrste modela kreiranja javnih politika**

- Racionalni sveobuhvatni model: Na temelju ovog modela do javne se politike dolazi razmatranjem svih alternativa i njihovih posljedica s ciljem dolaska do prikladnije opcije politike. Racionalni sveobuhvatni model ima zaslugu što je temeljit i znanstveni u pristupu donošenju političke opcije. Međutim, njegov nedostatak je nepraktičan i gubi vrijeme.
- Inkrementalni model: ovaj model naglašava male ili inkrementalne dodatke ili izmjene u već postojećoj politici kao rješenje za probleme ili izazove. Ova vrsta politike obično je konzervativna.
- Mješovito skeniranje: model mješovitog skeniranja uključuje proces dolaska do javne politike kroz usvajanje značajki racionalnog sveobuhvatnog modela i inkrementalnog modela.

---

<sup>10</sup> Stone, D. (2008) Global public policy, transnational policy communities, and their networks, *Policy Studies Journal*, 36 (1), str. 19–38.

<sup>11</sup> Ibidem

- Zadovoljavajući model: u korištenju ovog modela do javne se politike dolazi odabirom alternative koja je zadovoljavajuća, dovoljno dobra i izvediva, a ne optimalne alternative.<sup>12</sup>

## 2.4. Karakteristike dobre javne politike

Dobra javna politika nastoji definirati pitanja i implementirati strategije koje će proizvesti mjerljive i pozitivne rezultate za opću javnost. Učinkovita javna politika podržat će demokratske institucije i procese, služiti pravdi, poticati empatično i aktivno građanstvo te učinkovito i djelotvorno rješavati probleme bez izazivanja političkog raskola. Stoga je uspješna politika i provođenje dobre politike (pozitivan, mjerljiv ishod).

Međutim, dobra javna politika je više od jednostavnog rješavanja problema kad se pojave. Dobra javna politika moći će definirati problem, prikupiti dokaze, identificirati uzroke, pregledati sve trenutne politike i izraditi strategiju rješenja koja predviđaju društveni odgovor. Pažljivo razmatranje koristi i troškova kao i razvoj političkih strategija ključni su čimbenici u provedbi politike koja će izazvati pozitivan, mjerljiv ishod.<sup>13</sup>

## 2.5. Koraci ciklusa kreiranja javne politike

Glavna ideja kreiranja politike je poboljšati život za članove javnosti. Dužnosnici dizajniraju politike koje približavaju javnost željenom državnom ili javnom cilju. Čak i ako ideje dolaze izvan vlade, kreiranje politike pada na javne službenike. Harold Lasswell, važna osoba u razvoju znanosti o politici na Sveučilištu Chicago i Sveučilištu Yale 1950-ih, stvorio je model kreiranja politike koji se koristi i danas. Sadrži pet različitih koraka, prema Međunarodnoj enciklopediji društvenih i bihevioralnih znanosti.<sup>14</sup>

- 1) Postavljanje dnevnog reda - u ovoj prvoj fazi prvotno se identificira problem ili izazov koji utječe na javnost. Rješenja predlažu zainteresirane strane unutar i izvan vlade.

---

<sup>12</sup> Cohen, N. (2012) Policy entrepreneurs and the design of public policy: Conceptual framework and the case of the National Health Insurance Law in Israel, *Journal of Social Research & Policy*, 3 (1), str. 5–26.

<sup>13</sup> Ibidem

<sup>14</sup> Point Park University (2023) The Five Stages of the Policy Making Cycle, dostupno na: <https://online.pointpark.edu/public-administration/policy-making-cycle/> (pristupljeno: 1.5.2023.)

Postavljanje dnevnog reda obično prolazi kroz ove faze: 1) Sustavna agenda: sva pitanja koja javni službenici smatraju vrijednima rješavanja, 2) Institucionalna agenda: izdvojena iz popisa planova rada sustava, ta su pitanja odabrana kao ona koja kreatori politika trebaju analizirati i razmotriti djelovanje, 3) diskrecijski dnevni red: ovaj popis dolazi izravno od zakonodavaca, a ne iz sustavnih i institucionalnih agendi, 4) dnevni red odluke: konačni popis pitanja koja će kreatori politike razmotriti za djelovanje.

- 2) Formiranje politike - ovaj korak uključuje razvoj političkih opcija unutar vlade. To se događa nakon što dužnosnici suze raspon mogućih političkih izbora isključivanjem neizvedivih opcija. U ovom koraku različite zainteresirane strane pokušavaju svoje omiljeno političko rješenje rangirati visoko među preostalim opcijama. Ovaj korak često uključuje razdoblje intenzivne rasprave.
- 3) Odlučivanje - u ovom koraku vladini čelnici odlučuju o određenom smjeru djelovanja. U idealnom slučaju, to je tečaj koji će najbolje riješiti problem za većinu članova javnosti.
- 4) Provedba politike - u ovom koraku procesa kreiranja politike, vlade provode odabranu opciju javne politike. Dužnosnici koriste alate javne uprave koji utječu na raspodjelu državnih dobara i usluga ili mijenjaju način na koji vlada oporezuje javnost. Promjene bi trebale odražavati osjećaje i vrijednosti pogođenih strana.
- 5) Evaluacija politike- zainteresirane strane unutar i izvan vlade prate učinak politike i utvrđuju postiže li ona željeni cilj. To može dovesti do daljnjih promjena javne politike u svjetlu utjecaja izvorne politike.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Point Park University (2023) The Five Stages of the Policy Making Cycle, dostupno na: <https://online.pointpark.edu/public-administration/policy-making-cycle/> (pristupljeno: 1.5.2023.)

### 3. OPĆENITO O JAVNOJ POLITICI U RH

#### 3.1. Razvoj javne politike u EU

Europska unija (EU) je političko-ekonomska unija 28 država članica koje se uglavnom nalaze u Europi. Djeluje kroz sustav koji kombinira nadnacionalne institucije, koje imaju ovlasti donositi zakone i donositi pravne odluke nad državama članicama, te međuvladine pregovore s kojima su se složile države članice. Cilj EU-a je dobrobiti svojih članica kroz omogućavanje slobodnog kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala, primjenom zajedničkih standarda pravde i održavanjem zajedničkih politika trgovine, poljoprivrede, ribarstva i regionalnog razvoja. Primjeri politika i institucija EU-a koje imaju za cilj ostvariti te koristi uključuju ukidanje kontrole putovnica unutar schengenskog područja, uvođenje monetarne unije (euro) i Europski sud za ljudska prava.<sup>16</sup>

Porast broja međunarodnih organizacija u Europi od 1948. godine potaknuo je provedbu javnih politika, kako na europskoj razini, tako i u nizu područja. Stupanj do kojeg su javni prerogativi postali zajednički varira, u rasponu od međuvladine suradnje do visoko federaliziranih politika (kao što je CAP). Mogu se razlikovati tri ekonomska i društvena modela: tržišno orijentirani koji je bio dominantan od početka, noviji neoliberalni trend i konačno specifičnije socijalne i društvene politike.

Europska se suradnja uglavnom razvijala na tržišnom principu. Za elite koje su dominirale Zapadnom Europom nakon 1945., protumodel je bila Europa iz 1930-ih, opterećena protekcionizmom koji je poticao izolacionizam i autarkičnu politiku, s ekonomskim nacionalizmom koji je raspirivao politički nacionalizam. Naprotiv, model je bilo veliko američko tržište, čija je veličina bila sinonim za povećanje produktivnosti, a posljedično i za viši životni standard. To objašnjava zašto je primarni cilj brojnih europskih organizacija bio uspostavljanje velikog europskog tržišta. Ono što je bilo potrebno bilo je postupno uklanjanje prepreka trgovinskoj razmjeni između zemalja članica. OEEC iz 1948. posebno se bavio kvotama, dok su ECSC (1951.) i EEC (1957.) također uključivale carine. EZUČ, a posebno EEZ, uključivale su komplementarne odredbe koje su se provodile postupnije, poput nestanka

---

<sup>16</sup> Digital Encyclopedia of European History, European Public Policy, dostupno na: <https://ehne.fr/en/encyclopedia/themes/political-europe/a-european-%E2%80%9Cmodel%E2%80%9D-defined-public-policies/european-public-policy> (pristupljeno: 1.5.2023.)



određenih poreznih granica, nadzora kartela i koncentracije kroz politiku tržišnog natjecanja i, počevši od Jedinstvenog europskog akta iz 1986., standardizaciju tehničkih propisa. Liberalizirana je i vanjska trgovina u sklopu pregovaračkih "rundi" za GATT (danas WTO), u kojima je Europska komisija pregovarala u ime EEZ-a, a kasnije i članica EU-a, u okviru mandata koji joj je dodijeljen. Dominantna je logika bila za slobodnu trgovinu, ali ne i neoliberalna. Zapravo, socijalna se država uspjela razviti tijekom Trente Glorieuses [30-godišnji poslijeratni bum], osobito kroz ambiciozne socijalne i industrijske politike, bez uplitanja europskih institucija. Europska industrijska suradnja razvijala se na međudržavnoj osnovi, mimo postojećih europskih organizacija. To je bilo osobito važno u strateškim sektorima kao što su zrakoplovstvo (Airbus) i zrakoplovstvo (Ariane), gdje je logika međunarodnog natjecanja kombinirana sa snažnim proaktivnim stavom države. Od 1980-ih može se uočiti neoliberalniji trend. Izraz "neoliberalni" ne treba brkati s klasičnijim liberalnim pristupom. Stoga podrška slobodnoj trgovini ili usvajanje politike štednje za vraćanje međunarodnog kredita zemlje u teškoćama ne potječe iz 1980-ih, kao što je pokazao, na primjer, Rueff-de Gaulleov plan iz 1958. Neoliberal pristup označava, točnije, javne politike za vraćanje socijalne države, koje su uspostavljene početkom 1980-ih s različitim kronologijama. Na razini europskih institucija taj je razvoj poprimio oblik tješnje kontrole nad državnim potporama i sektorske deregulacije (željeznički i zračni promet, telekomunikacije, poštanske usluge, energetika), što je oboje ograničilo prostor za djelovanje nacionalnih industrijskih politika. Drugi primjer bila je koordinacija makroekonomskih politika. Nije bila intrinzično neoliberalna, ali je to postala kada je dala prednost smanjenju deficita kako bi zajamčila stabilnost valute i nisku inflaciju. Taj dvostruki cilj zapravo je bila središnja ambicija Ekonomske i monetarne unije (EMU, osnovana 1992.) na inzistiranje sjevernoeuropskih zemalja, posebice SRNJ. Ovaj aspekt bio je posebno vidljiv u slučaju spašavanja Grčke i Irske 2010. Oba su se uglavnom temeljila na strogim uvjetima, u suradnji s MMF-om, koji je takve politike koristio dugo vremena. Osim ovih iznimnih slučajeva, koji su povezani s gospodarskom krizom koju je kontinent proživio od 2007., ograničenja za države ostaju uglavnom među samim državama, više nego na saveznoj razini.<sup>17</sup> Pakt o stabilnosti i rastu iz 1997. služio je kao kodeks ponašanja za države. Nije bio jako restriktivan, kao što je pokazao incident iz 2003. kada Komisija nije mogla nametnuti svoje preporuke dvjema velikim

---

<sup>17</sup> Ibidem

zemljama koje su prekršile, Francuskoj i Njemačkoj. Reforme iz 2011. i 2012. imale su za cilj učiniti ga prisilnijim.<sup>18</sup>

Treći smjer europske javne politike je njezina socijalna i društvena dimenzija. Oni općenito prate tržišne politike, budući da nikada nije bilo riječi o stvaranju europske države blagostanja zbog činjenice da je duh solidarnosti i dalje eminentno nacionalni. Ipak, smatralo se da su europske politike za određene populacije neophodne. To je posebice uključivalo politike potpore za rad migranata unutar Europskih zajednica (standardizacija shema socijalne sigurnosti za radnike migrante, provedba slobodnog kretanja radnika). Dodatno, program Erasmus potiče mobilnost studenata u Europi od 1987. U drugom sektoru, politika pomoći za najsiromašnije regije unutar EEZ/EU primijenjena je početkom 1975., u početku pod nazivom "regionalna politika", a zatim "kohezijske politike". U Francuskoj su posebno profitirali prekomorski teritoriji (DOM-TOM), Korzika i regije koje su u fazi deindustrijalizacije. Konačno, ZPP je jedinstven primjer politike preraspodjele zasnovane na sektorima koja je bila visoko federalizirana. Proveden 1962., prvotno je imao za cilj povećati poljoprivrednu proizvodnju u Europi koja je još uvijek traumatizirana oskudicom iz 1940-ih, kao i podržati prihod poljoprivrednika koji se suočavaju s destabilizirajućim promjenama. Reforme iz 1992. i 2003. učvrstile su njegovu tržišno orijentiranu prirodu, istovremeno predstavljajući brojne iznimke kroz odredbe koje se bave društvenim, regionalnim i ekološkim pitanjima.

Više međusektorske društvene politike su u biti politike zaštite okoliša i ravnopravnosti spolova koje je EEZ/EU razvila od 1970-ih, ponekad u sukobu s određenim državama članicama, kao što je nevoljkost Francuske da usvoji bezolovni benzin 1980-ih. Na kraju, treba spomenuti i promicanje ljudskih prava od strane Suda Vijeća Europe, Europskog suda za ljudska prava. Sudska praksa ovog suda posebno se odnosi na Francusku počevši od ratifikacije Konvencije o ljudskim pravima u dvije faze, 1974. i 1981. godine.<sup>19</sup>

Europsku javnu politiku stoga karakterizira velika raznolikost u mnogim područjima djelovanja, čak i ako je dominantni model tržišno orijentirane politike obilježio proces europske suradnje od 1945. Današnja rasprava je o relativnoj ulozi druga dva društvena i

---

<sup>18</sup> Digital Encyclopedia of European History, European Public Policy, dostupno na: <https://ehne.fr/en/encyclopedia/themes/political-europe/a-european-%E2%80%9Cmodel%E2%80%9D-defined-public-policies/european-public-policy> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>19</sup> Ibidem

ekonomska modela , onaj neoliberalnog pristupa s jedne strane, te socijalne i društvene politike s druge strane.<sup>20</sup>

### 3.2. Javne politike Republike Hrvatske

Dana 1. srpnja 2013. Hrvatska je postala punopravna članica Europske unije, preuzimajući sva prava i obveze koje proizlaze iz članstva, dok su određene ovlasti prenesene na institucije Europske unije temeljem Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o djelovanju Europske unije kao i odredbe Ustava Republike Hrvatske, glava VIII.<sup>21</sup>

Upravo u svrhu učinkovitog funkcioniranja doneseni su akti i odluke kojima su definirane obveze i nadležnosti različitih institucija i tijela državne uprave. Zakonom o suradnji Sabora i Vlade Republike Hrvatske u europskim poslovima propisano je da Sabor prati rad Vlade u institucijama Europske unije, razmatra dokumente Europske unije i stajališta Republike Hrvatske te o njima donosi zaključke, sudjeluje u predlaganju hrv. kandidati za institucije i tijela EU, sudjeluju u suradnji nacionalnih parlamenata, surađuju s Europskim parlamentom itd. Također, osnovana je Međuresorna radna skupina za europske poslove sa zadaćom da pregleda i pripremi prijedloge stajališta koja bi hrvatski predstavnici zastupali te ih dostavi Koordinacijskom tijelu Vlade RH za vanjsku i europsku politiku.<sup>22</sup>

„Temeljni resori u zapadnoeuropskim zemljama razvrstani su u pet osnovnih skupina ili grozdova srodnih javnih politika koje čine policy areas. To su: 1) klasični državni resori, 2) ekonomske politike, 3) socijalne politike, 4) posebne sektorske politike i 5) ostale politike kao najheterogenije područje“.<sup>23</sup> „Klasični državni resori obuhvaćaju politike izgradnje i očuvanja države odnosno političkog sustava i političke zajednice, a riječ je o najstarijim državnim resorima, odnosno o politici zaštite temeljnih ljudskih prava, vanjskoj i obrambenoj politici, politici javnog reda i mira odnosno unutarnje sigurnosti, kazненоj i sudskoj politici te o migracijskoj politici“.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup>Digital Encyclopedia of European History, European Public Policy, dostupno na: <https://ehne.fi/en/encyclopedia/themes/political-europe/a-european-%E2%80%9Cmodel%E2%80%9D-defined-public-policies/european-public-policy> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>21</sup>Ministry of Foreign and European Affairs, Croatia and the European Union, dostupno na: <https://mvep.gov.hr/services-for-citizens/access-to-information/croatia-and-the-european-union-245129/245129> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> Petek, A. (2012) Što su hrvatske javne politike, Hrvatske javne politike, 11 (9), str. 37-45.

<sup>24</sup> Petek, A. (2012) Što su hrvatske javne politike, Hrvatske javne politike, 11 (9), str. 37-45.

Ekonomске politike vrlo su široko područje koje se sastoji od niza resora koji reguliraju cijelo gospodarstvo ili njegove značajne dimenzije. Pojedini sektori čine posebne sektorske politike. Osnovu ekonomskih politika čine makroekonomska politika, odnosno fiskalna ili proračunska politika, i porezna politika. U upravljanju ekonomskim rastom i razvojem postoje politika konkurentnosti, investicijska politika, politika regulacije poslovanja te politika regulacije financijskih tržišta. „U ekonomske politike ubrajaju se i regionalna i industrijska politika, ali i politika zapošljavanja, koja se u Hrvatskoj klasificira kao socijalna politika“.<sup>25</sup> Temeljne su socijalne politike zdravstvena i mirovinska politika, a slijede ih politika socijalne pomoći i socijalne skrbi, stambena politika i urbano planiranje, obiteljska i obrazovna politika te politike prema manjinama i ženama. Posebne sektorske politike vrlo su raznolike i nisu osobito srodne. Njima se utječe na specifične sektore, ponajprije ekonomske. Primjeri su poljoprivredna, energetska, prometno-infrastrukturna, medijska, informacijsko-komunikacijska i vodna politika. Djelomice se u tu skupinu uklapa i znanstvena politika, posebice kada je spojena s politikom tehnološkog razvoja. „Kulturna, sportska i religijska politika izdvojene su u zasebne kategorije unutar “ostalih” politika, jer ih je teško uklopiti u bilo koju skupinu“.<sup>26</sup>

### **3.2.1. Socijalne politike Republike Hrvatske**

Uz značajne probleme vezane uz uključenost, Hrvatska ima relativno loše ocjene (rang 34) u području socijalne politike, a rezultat po ovom mjerilu poboljšan je za 0,3 boda u odnosu na 2014. godinu. Zdravstveni sustav zemlje ima stalne financijske deficite, stvarajući ozbiljan rizik za buduću fiskalnu održivost. Općenito je inkluzivan, ali vrijeme čekanja na postupak često je dugo. Stope cijepljenja su niske, a brojke o smrtnosti od COVID-19 prilično su visoke. Online nastava u doba pandemije dovela je do ozbiljnog pogoršanja uspjeha učenika. Reforma namijenjena restrukturiranju svih razina obrazovnog sustava planirana je za 2022. Socijalna davanja niska su u usporedbi s EU-om, ali se razvija novi plan za borbu protiv siromaštva. Rasprostranjen nedostatak ustanova za brigu o djeci otežava mladim obiteljima usklađivanje posla i roditeljstva. Razlika u plaćama između spolova manja je od prosjeka EU-a. Mirovinski sustav nije ni održiv ni međugeneracijski pravedan. Ne postoji niti strategija za privlačenje

---

<sup>25</sup> Puljiz, V. (2008). Socijalna politika Hrvatske. U: Puljiz, V. i sur. Socijalna politika Hrvatske. Zagreb: Pravni fakultet, str. 1-71

<sup>26</sup> Compston, H. (2004). Introduction: the Nature of Public Policy in Britain, France and Germany. U: Compston, H. (ur.). Handbook of Public Policy in Europe. Britain, France and Germany. New York: Palgrave Macmillian, str. 1-13.

potrebnih imigranata niti politika za integraciju migranata. Razine kriminala su niske, ali su porasle razine obiteljskog i seksualnog nasilja.

Naime, 2021. godina nije donijela značajnije promjene u načinu provođenja obrazovne politike. S pozitivne strane, tijekom druge godine pandemije COVID-19 nije bilo većih zatvaranja škola, a samo nekoliko škola i sveučilišta povremeno je bilo prisiljeno privremeno prijeći na online nastavu. S negativne strane, naslijeđe pandemije 2020. nije u potpunosti preokrenuto. Internetska nastava koja se provodila tijekom većeg dijela 2020. godine dovela je do pogoršanja u formiranju vještina, motivaciji i uspješnosti učenika. Nadalje, psihičko zdravlje učenika i studenata je pogoršano. Prerano je za bilo kakvu međunarodnu usporedbu uspješnosti jer je ocjenjivanje PISA 2021. odgođeno za 2022. godinu.<sup>27</sup>

Za razliku od 2021. i ranijih godina, 2022. trebala bi svjedočiti jednoj od najvećih reformi obrazovnog sustava od osamostaljenja Hrvatske, u svim većim područjima (predškolsko, osnovno, srednje i tercijarno obrazovanje). Glavna je namjera ove rekonstrukcije prilagoditi obrazovni sustav ključnim prioritetima navedenima u Nacionalnoj razvojnoj strategiji 2030. i Nacionalnom planu oporavka i otpornosti koji je dostavljen Europskoj komisiji. Ministar prosvjete Radovan Fuchs, koji je tu dužnost obnašao i prije 10 godina, želi ovoga puta postići iskorake na navedenim područjima. Ključni aspekti njegovih reformi uključuju promjene u načinu financiranja tercijarnog obrazovanja, promjene u sustavu strukovnog obrazovanja, promjene u sustavu predškolskog obrazovanja i konačno, promjene u sektoru osnovnog i srednjeg obrazovanja. Prvo, prema najavljenom reformi, izdvajanje sredstava visokim učilištima trebalo bi biti strogo vezano uz ishode učenja. Drugo, djeca će morati pohađati predškolsko obrazovanje dvije godine umjesto postojećeg mandata od jedne godine. Kapaciteti gradova i općina trebali bi se poboljšati kako bi se mogli nositi s ovim novim zahtjevom, budući da Hrvatska ima jedan od najnižih udjela djece mlađe od pet godina koja pohađaju predškolsko obrazovanje u EU. Treće, unatoč nekim vrlo hvalevrijednim postignućima u prošlosti, kao što je činjenica da Hrvatska ima najniži udio u EU-u onih koji rano napuštaju sustave obrazovanja i osposobljavanja u dobnoj skupini od 18 do 24 godine (3,3%), sustav treba znatno ažurirati kako bi poboljšati relativno loše profile vještina učenika, o čemu svjedoče skromni rezultati PISA procjene. Konačno, strukovne škole u sustavu srednjoškolskog obrazovanja bit će

---

<sup>27</sup> OECD (2019): Programme for International Students Assessment (PISA) Results from PISA 2018 – Country Note Croatia. Paris, str. 20.

potaknute na poduzimanje daljnjih koraka prema uspostavljanju dualnog sustava strukovnog obrazovanja kako bi se poboljšale praktične vještine maturanata. Ostaje vidjeti hoće li interesi spriječiti ovu reformu.<sup>28</sup>

Predložene reforme također bi mogle poboljšati učinkovitost sustava. Hrvatski udio izdvajanja za obrazovanje kao postotak BDP-a približno je jednak prosjeku EU-27. Štoviše, omjer učenika/nastavnika u Hrvatskoj općenito je niži nego u većini drugih zemalja. Ipak, to ne znači nužno veću kvalitetu, kao što pokazuju prethodni rezultati PISA procjene. Pristup visokom obrazovanju relativno je nejednak jer su studenti iz bolje obrazovanih obitelji previše zastupljeni u visokom obrazovanju. Međutim, ovaj ishod nije uzrokovan prisutnošću opterećujućih školarina koje predstavljaju prepreku ulasku, osobito zato što se visoko obrazovanje u velikoj većini financira iz javnog novca. To više ima veze s troškovima života studenata u većim gradovima i nedostatkom privatnih stipendija za studente iz siromašnijih obitelji. Stopa zaposlenosti nedavno diplomiranih studenata daleko je ispod prosjeka EU. Vrlo je uobičajeno da se poslodavci u privatnom, pa čak i javnom sektoru žale na nedostatak potrebnih vještina kod tek diplomiranih studenata.<sup>29</sup>

Podaci Eurostata pokazuju da je Hrvatska potrošila 21,4% BDP-a na socijalnu zaštitu u 2019. Raščlanjivanje tih izdataka po funkcijama pokazuje da Hrvatska troši znatno veći udio od ostalih država članica EU-a na zdravstvenu skrb/bolovanje i invalidnine. Nasuprot tome, manji su izdaci za nezaposlene i stanovanje. Posljednju činjenicu omogućio je porast stope iseljavanja od ulaska u EU, što je smanjilo nezaposlenost, kao i činjenica da Hrvatska ima vrlo visoku stopu posjedovanja nekretnina. Izdaci za socijalnu zaštitu u eurima po stanovniku (u stalnim cijenama 2010.) utvrđeni su na 2718 eura, više nego u drugim postsocijalističkim članicama EU-a, osim Slovenije i Češke. Ukupno 20,5% stanovništva je u riziku od siromaštva, što je malo ispod prosjeka EU od 21,9%. Ovaj pokazatelj je značajno poboljšan u odnosu na prethodne godine.

Stanovništvo u riziku od siromaštva ima nekoliko značajnih atributa koji ga razlikuju od usporedivih skupina u većini država članica EU. Prvo, daleko je veća vjerojatnost da ti ljudi

---

<sup>28</sup> Žiljak, T., N. Baketa (2018) Education Policy in Croatia, in: Z. Petak, K. Kotarski (eds.), Policy-Making at the European Periphery: The Case of Croatia. Cham: Palgrave Macmillan, str. 265-283.

<sup>29</sup> Doolan, K., S. Puzić, B. Baranović (2018) Inequalities in access to higher education in Croatia: five decades of resilient findings, u: Journal of Further and Higher Education 42(4), str. 467-481.

žive u kućanstvima bez uzdržavane djece i u ruralnim područjima. U Hrvatskoj su to uglavnom marginalizirane osobe u dobi od 65 i više godina. Udio stanovništva koje živi u materijalnoj deprivaciji gotovo se prepolovio i apsolutno i postotno od 2017. (9. najveći udio u EU-u). Dakle, ukupna slika izgleda bolje nego što bi se dalo vidjeti samo na temelju podataka o BDP-u po glavi stanovnika, na temelju kojih su Hrvatska, Grčka i Bugarska rangirane kao najsiromašnije članice EU. Ipak, socijalni transferi pate od ekstremne fragmentacije i nisu strukturirani na takav način da imaju značajan utjecaj na socijalnu isključenost. Razine naknada su vrlo niske, a kriteriji prihvatljivosti mogu varirati. U usporedbi s drugim zemljama članicama EU-a, Hrvatska ima manji postotak socijalnih transfera koji se isplaćuju kao naknade u novcu ili u naturi prema imovinskom cenzusu. Dugoročno, razine socijalne potrošnje ugrožene su demografskim padom i starenjem.<sup>30</sup>

Krajem 2021. Vlada je započela s izradom novog “Nacionalnog plana za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti” kojim planira smanjiti apsolutni broj ljudi u riziku od siromaštva sa 720.000 na 600.000 do 2030. Također je predložila nekoliko zakona s ciljem poboljšanja pružanja socijalne skrbi. Primjerice, jednim od prijedloga predviđeno je povećanje socijalne pomoći za radno sposobne osobe s 800 na 1000 kuna, te s 1000 na 1300 kuna za one koji nisu radno sposobni. Ova razina pomoći trebala bi biti viša od trenutne minimalne nacionalne starosne mirovine. Prijedlog je naišao na glasne kritike strukovnih udruga socijalnih radnika zbog pretjerane centralizacije i nedostatka konzultacija. Međutim, s obzirom na sve veću cijenu energije, ostaje za vidjeti hoće li poskupljenja doista spriječiti više ljudi da skliznu u energetska siromaštva (5,7% Hrvata u 2020. nije moglo dovoljno grijati svoje domove). Hrvatska je značajno smanjila postotak mladih u kategoriji NEET (koji nisu u obrazovanju, zapošljavanju ili obuci), što je vrlo dobrodošao razvoj.<sup>31</sup>

Većinu zdravstvenih usluga u Hrvatskoj pruža država i dio su sustava socijalnog zdravstvenog osiguranja u zemlji. Doprinosi poslodavaca i zaposlenika, plus neka sredstva iz javnog proračuna, čine 85% ukupne potrošnje na zdravstvo, ostavljajući samo 15% tržišnim shemama i privatnoj potrošnji. Niska stopa zaposlenosti i demografsko starenje zemlje zajedno su pridonijeli stalnom financijskom deficitu unutar sustava. S druge strane, sustav je široko uključiv, no pacijenti su se često našli na dugim listama čekanja za liječenje i preglede i prije

---

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> Ibidem

pandemije. U tom pogledu hrvatski zdravstveni sustav predstavlja jednu od najvećih bombi u zemlji s obzirom na dugoročnu fiskalnu održivost i socijalnu koheziju. U trenutku pisanja ovog teksta nepodmireni dug zdravstvenog sustava (pretežito prema veledrogerijama) iznosio je 4,5 milijardi kuna, a od početka 2021. ubrzano je rastao mjesečno 283 milijuna kuna. To se dogodilo unatoč činjenici da je broj tretmana koji nisu povezani s COVID-19 značajno smanjen. Mnogi se pacijenti žale da im je pristup zdravstvenoj skrbi pogoršan tijekom pandemije. Nadalje, od ulaska u Europsku uniju 2013. godine broj liječnika i drugih medicinskih djelatnika koji napuštaju Hrvatsku poprima alarmantne razmjere.

Teško stanje u hrvatskom zdravstvenom sustavu i dalje je usprkos opetovanim financijskim injekcijama Ministarstva financija tijekom 2021. godine u iznosu od 4,1 milijarde kuna. Bez ikakve smislene reforme i na rashodnoj i na prihodovnoj strani proračuna, sustav će povremeno lutati iz jedne krize u drugu, prebacujući stalno rastuće fiskalne troškove na buduće porezne obveznike. Nadalje, postoji značajan rizik od budućih bojkota dobavljača, kao što je onaj iz travnja 2021., kada su veledrogerije obustavile isporuke lijekova i lijekova državnim bolnicama kao dio svoje strategije pregovaranja s vladom. Dobavljači su nastojali naplatiti nepodmirena dugovanja i skratiti prosječno dospijeće dugova sa 210 na 180 dana.<sup>32</sup>

Vlada će vjerojatno iskoristiti svoje trenutno snažno uporište kako bi nastavila naprijed i nametnula ograničene reforme 2022. Međutim, stidljivi prijedlozi ministra zdravstva koji datiraju iz jeseni 2021. uključivali su povećanje troškova iz vlastitog džepa za neosigurane pacijente, uvođenje obveznih zdravstvenih doprinosa za radnike koji imaju manje od 30 godina, a poslodavcima pokušavaju progurati daleko veći udio bolovanja i roditeljskih naknada. U prijedlozima se ne spominje optimizacija troškova, što je srž problema. Osim toga, u razdoblju 2012. – 2019. trenutni izdaci za zdravstvo po glavi stanovnika rasli su dvostruko brže od prosječnih izdataka za sve članice EU-a, iako s relativno niske razine. Ceteris paribus, gore navedene reforme gotovo sigurno neće uspjeti uvesti najpotrebnije reforme zbog protivljenja mnogih stečenih interesa kao što su bolnice, udruge koje zastupaju medicinsko osoblje, privatni dobavljači medicinske opreme i tako dalje. Stranačko pokroviteljstvo često se može uočiti u načinu formiranja upravnih vijeća bolnica i njihovom utjecaju na imenovanje ravnatelja

---

<sup>32</sup> Sustainable Governance Indicators, Social Policies in Croatia, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)



bolnica. Upravna vijeća su nesrazmjerno popunjena predstavnicima županijskih i gradskih poglavarstva. Politika često ima prednost nad kompetencijom i koherentnim planiranjem.

Hrvatski zdravstveni sustav suočen je s ozbiljnim izazovima zbog nedostatka koordinacije između menadžera i liječnika. Uloga politike u imenovanju ravnatelja bolnica previše je diskrecijska, a ravnatelji često nemaju jasan mandat za upravljanje svojim ustanovama. Osim toga, u suštini ne postoji koherentan skup kriterija za ocjenjivanje njihove učinkovitosti, niti planovi za razvoj takvih kriterija. Zbog toga je upravljanje zdravstvenim sustavom ranjivo na stranačko pokroviteljstvo. Takve prakse slabe uključivost i ravnopravan pristup. Konačno, sustav je previše rascjepkan i ne ostvaruje ekonomiju razmjera u javnoj nabavi.<sup>33</sup>

Na pristup skrbi nepovoljno utječu regionalne varijacije u rasponu pružene skrbi, kvaliteta usluga pati od slabe organizacije, nedostatka digitalizacije i neadekvatnog praćenja ishoda liječenja. Očekivano zdravo trajanje života iznosi 68,6 godina, što je jedna od najnižih takvih razina u EU. Nažalost, Hrvatska ima jednu od najvećih stopa pretilosti, najveću konzumaciju alkohola po glavi stanovnika i najveći udio pušača u populaciji.<sup>34</sup>

Kao i druge zemlje istočne i srednje Europe, Hrvatska je kasnih 1990-ih uvela mirovinski sustav s tri stupa s obveznim potpuno kapitaliziranim drugim stupom. Prosječna bruto stopa zamjene za mirovine (bruto mirovina podijeljena s bruto plaćom prije umirovljenja) iznosila je 32,5 % u 2020., dok je prosjek EU-a znatno viši i iznosi 46,2 %. Nažalost, ova brojka je u stalnom padu. Samo oko 15% umirovljenika ima 40 i više godina radnog staža. Kao rezultat toga, siromaštvo umirovljenika u Hrvatskoj je visoko, s više od jedne trećine umirovljenika u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. Približno 170.000 umirovljenika uživa povlaštene mirovine, a među njima više od 70.000 branitelja i bivših političara. Kao posljedica demografskog starenja zemlje, niske stope zaposlenosti i pada efektivne dobi za odlazak u mirovinu, sustav nije ni fiskalno održiv ni međugeneracijski pravedan. Nacionalni plan oporavka i otpornosti koji je odobrila EU sadrži nekoliko važnih reformi. Prvo, Vlada želi redefinirati model obiteljske mirovine. U sklopu planiranih izmjena i dopuna Zakona o mirovinskom osiguranju cilj je povećati mirovinska prava nadživjelim partnerima umrlog bračnog druga. Nadživjeli partner mogao se odlučiti za 80% mirovine preminulog supružnika

---

<sup>33</sup> Sustainable Governance Indicators, Social Policies in Croatia, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>34</sup> Ibidem

ili vlastitu mirovinu plus 50% mirovine preminulog supružnika. Drugo, cilj je povećati bruto stopu zamjene kroz izmjene postojećih zakona kao što je stvaranje obveze za poslodavce da plaćaju pune troškove bolovanja za radnike koji su navršili dob za mirovinu. U dokumentu je i prilično nejasna tvrdnja da će se ubuduće povećati doprinosi u drugi mirovinski stup. Ipak, predložene reforme ne idu dovoljno daleko u rješavanju problema, budući da izostavljaju mnoge važne korake. Prijevremeni odlazak u mirovinu ne može se spriječiti samo marginalnim promjenama, već umjesto toga zahtijeva poboljšanja uvjeta rada, posebno za manje obrazovane i radnike sklone bolestima. Nadalje, obvezni mirovinski fondovi pretežno ulažu u državne vrijednosne papire i izdanja vrijednosnih papira poduzeća u državnom vlasništvu. Potonjima se prilično loše upravlja i donose niske prinose. Privatizacija i/ili profesionalizacija menadžmenta u tim poduzećima također je dio rješenja za nisku bruto stopu zamjene. Dugoročno je očito da je mirovinski sustav u sadašnjem obliku neodrživ.

Rodni jaz u stopi zaposlenosti za one od 20 do 64 godine iznosi otprilike 10 postotnih bodova, što je nešto niže od prosjeka EU-27. S otprilike 12 postotnih bodova rodni jaz u plaćama u Hrvatskoj manji je od prosjeka u cijeloj EU. Kada je riječ o obrazovanju, slika je drugačija. Udio žena u dobi od 20 do 34 godine sa sveučilišnom diplomom veći je za 17 postotnih bodova u odnosu na odgovarajuću mušku skupinu i viši je od prosjeka EU-a. Vlada je 1993. godine jedina država bivše Jugoslavije ukinula pravo na punu plaću nakon godinu dana nakon rođenja djeteta. U 2020. gornja granica porodične naknade između šestog i dvanaestog mjeseca dopusta podignuta je s 3.991 kune mjesečno na 5.564 kune mjesečno, dok prvih šest mjeseci osigurava punu plaću. U jesen 2021. Vlada je najavila da namjerava ići i dalje, te ukinuti gornju granicu pokrivenosti plaće u razdoblju od šestog do dvanaestog mjeseca rodiljnog dopusta. Ostaje za vidjeti kako će se cijela shema financirati u svjetlu postojećih fiskalnih pritisaka. Vlada se također obvezala na uvođenje plaćenog očinskog dopusta do kolovoza 2022. godine, prema EU direktivi 2010/18/EU.<sup>35</sup>

Objekti za brigu o djeci i produljeni školski programi nisu zadovoljavajući. Pokrivenost skrbi o djeci posebno je loša u manje razvijenim ruralnim i polururalnim područjima s niskom stopom zaposlenosti, što odražava nemogućnost lokalnih vlasti da plate usluge. Čak i najbogatijim dijelovima Hrvatske, poput glavnog grada Zagreba, nedostaje potrebnih vrtića

---

<sup>35</sup> Sustainable Governance Indicators, Social Policies in Croatia, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)

zbog koncentracije mlađih obitelji u ekonomski najživljim dijelovima zemlje. Sve to otežava ravnotežu između poslovnog i privatnog života za mlađe roditelje, a dodatno je otežano lošim rezultatima politika usmjerenih prema starijoj populaciji. Postoji nedostatak odgovarajućih staračkih domova i osposobljenog osoblja, što će postati još gorući problem zbog brzog starenja stanovništva.

Ne postoji koherentna nacionalna strategija demografskog oživljavanja, a postojeće inicijative su slabo koordinirane. Primjerice, ljevičarska koalicija koja je preuzela dužnost gradonačelnika u Zagrebu odlučila je ukinuti mjere “roditelj-odgojitelj” usmjerene na obitelji s troje i više djece. Ova mjera omogućila je majkama da ostanu kod kuće i odgajaju svoju djecu. Iako je mjera bila fiskalno neodrživa, njezino naglo ukidanje, uz kratko razdoblje postupnog ukidanja, mnoge će velike obitelji gurnuti u socijalnu isključenost. Konačno, roditelji djece s teškoćama u razvoju i dalje se nalaze u vrlo nesigurnoj situaciji, unatoč određenim poboljšanjima u posljednje dvije godine. Financijski troškovi za uzdržavanje djece s teškoćama u razvoju i njihovi medicinski računi nisu u korelaciji s mjesečnim plaćanjem od 4.000 kuna po roditelju njegovatelju.

U 2020. u Hrvatsku se iz inozemstva doselilo ukupno 33.414 osoba, a odselilo 34.046 osoba. Tako su se prvi put od ulaska Hrvatske u EU oba toka praktički izjednačila. Prethodnih godina Hrvatska je prije svega bila zemlja snažnog iseljništva. Imigraciju u Hrvatsku uglavnom čine etnički Hrvati iz susjednih zemalja poput Bosne i Hercegovine ili dijelovi hrvatske dijaspor (25% migranata).<sup>36</sup>

U prvih devet mjeseci 2021. u Hrvatskoj je azil zatražilo ukupno 1.858 osoba, a pravo su dobile samo 32 osobe, što je znatno manje u odnosu na 2018. i 2019. Općenito, ekonomski i socijalni model Hrvatske nije atraktivan potencijalnim azilantima, tražiteljima i migranata, što će pogoršati buduće demografske i gospodarske izazove Hrvatske. Ne postoji niti koherentna strategija za privlačenje kulturološki sličnih imigranata, koja bi mogla olakšati njihovu integraciju, niti politika za integraciju postojećih migranata. Integracija je komplicirana slabom međusektorskom suradnjom institucija nadležnih za provođenje useljeničke politike s lokalnim zajednicama i organizacijama civilnog društva. Manjak vještina predstavljat će jednu od

---

<sup>36</sup> Sustainable Governance Indicators, Social Policies in Croatia, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)

ključnih prepreka potencijalnom rastu u nadolazećim godinama, a odluka Hrvatske 2021. da ukine kvote za strane radnike neće biti od velike pomoći ako ne uspije poboljšati poticaje za digitalne nomade i mlade imigrante.

U Hrvatskoj kriminal ne predstavlja značajnu prijetnju javnoj sigurnosti ili sigurnosti. Stopa ubojstava na sto tisuća stanovnika malo je ispod prosjeka EU-27 i ima trend pada od 2010. Međutim, učestalost nasilja u obitelji, silovanja i seksualnog nasilja povećala se od 2019. S pozitivne strane, s obzirom na broj provala i krađa, Hrvatska ostaje jedna od najsigurnijih članica EU. Osim toga, s obzirom na subjektivno percipiranu sigurnost, vezano uz osjećaj sigurnosti, Hrvatska je na drugom mjestu u Europi po udjelu ljudi koji se osjećaju sigurno hodajući sami ulicama tijekom noći (77,4%; prema podacima Numbeo). Zemlja je također pošteđena bilo kakvih velikih i nasilnih oblika prosvjeda. Unutarnju sigurnost održavaju hrvatske policijske snage, čija je učinkovitost poboljšana u odnosu na 2019. U usporedbi s 2019., stopa razriješenosti kriminaliteta porasla je sa 66,2% na 70,5%. Još veće stope razriješenosti zločina zabilježene su u kategorijama ubojstava i silovanja (102,8% i 98,8%). Hrvatska policija prilično je učinkovita u svom radu, posebice s obzirom na činjenicu da su terenski policajci općenito slabo plaćeni i često preopterećeni. No, ponavljanje određenih kaznenih djela i recidivizma ima više veze s načinom na koji funkcionira hrvatski pravosudni sustav, budući da presude često nemaju snažan učinak odvraćanja. Hrvatska ima četvrti najveći broj policajaca na 100.000 stanovnika u EU-u, ali gotovo jedna trećina tih policajaca raspoređena je za zaštitu granica zemlje, najduže vanjske kopnene granice bloka. Problem prevelikog broja administrativnog osoblja u odnosu na policijske službenike ostaje stalni izazov. Policija i državno odvjetništvo učinkovito surađuju s međunarodnim organizacijama kao što su INTERPOL i EUROPOL, zemljama jugoistočne Europe, EU-om i drugim međunarodnim kolegama. Obavještajne službe surađuju sa svojim kolegama unutar NATO-a i EU te djeluju u sklopu integriranog sigurnosnog sustava.<sup>37</sup>

Hrvatska Vlada sudjeluje u aktivnostima međunarodnih organizacija i integracija kojima država pripada. Najvažniji put za promicanje razvojne pomoći je sama EU. Napori Hrvatske oslanjaju se na Nacionalnu strategiju razvojne suradnje 2017. – 2021., koja je nedavno istekla, pa postoji jasna potreba za donošenjem novog strateškog okvira. Cilj zemlje je povećati svoju

---

<sup>37</sup> Sustainable Governance Indicators, Social Policies in Croatia, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)

razvojnu pomoć na 0,33% BDP-a do 2030., što bi bio veliki podvig, budući da podaci za 2020. pokazuju da je Hrvatska u tom trenutku dosegla razinu od samo 0,14%. No, dobra vijest je da su unatoč rekordnom padu hrvatskog BDP-a od 8% u 2020. službene razvojne i humanitarne pomoći u istoj godini porasle za 7,5%. Prvi put u hrvatskoj povijesti službena razvojna pomoć dosegla je granicu od 0,5 milijardi kuna, udvostručena od 2016. Od prethodno spomenutog iznosa, 76,27% namijenjeno je multilateralnoj pomoći, dok je ostatak dio bilateralnih nastojanja Hrvatske za promicanje razvoj i ublažavanje patnje diljem svijeta. Najveći korisnici hrvatske humanitarne pomoći u 2020. bili su Bosna i Hercegovina, Albanija, Libanon i Venezuela. Hrvatska je također putem COVAX-a donirala 490.000 doza cjepiva protiv COVID-19 u osam različitih zemalja. Konačno, Hrvatska promiče globalni razvoj prema smjernicama trgovinske politike EU-a.<sup>38</sup>

### **3.2.2. Ekonomske politike Republike Hrvatske**

Unatoč primjetnim nedavnim pomacima, Hrvatska ima relativno loš rezultat (rang 35) u međunarodnoj usporedbi u području ekonomske politike. Njegov rezultat za ovu mjeru poboljšan je za 1,0 bod od 2014. godine. Nakon pada u recesiju, gospodarstvo zemlje dobro se oporavilo od usporavanja izazvanog COVID-19. Vlada je preuzela značajan novi dug za financiranje programa bolovanja i nove potrošnje za zdravstvo. Tome je pridonijela rastuća monetarna i bankarska integracija s EU-om u pripremi za prihvaćanje eura, što je pozitivno utjecalo na prinose na obveznice.<sup>39</sup>

Nezaposlenost se stabilizirala na razini malo nižoj od prosjeka eurozone. Manjak radne snage je problem, koji se dodatno pogoršava niskim stopama zaposlenosti. Prosječne su plaće posljednjih godina snažno porasle. Porez na dohodak i porez na dobit pao je 2021., ali su porezni prihodi visoki za regiju. Nakon skokovitih deficita u 2020., fiskalna konsolidacija ponovno je na dnevnom redu. Ključno pitanje bit će kako produktivno potrošiti velike transfere EU-a u narednim godinama koji će iznositi 16% do 18% proračunskih prihoda. Reforma

---

<sup>38</sup> Sustainable Governance Indicators, Social Policies in Croatia, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>39</sup> Bogdan, Ž., Raguž Krištić, I., Rožić Dumančić, L. (2020). Utjecaj COVID-19 krize na hrvatsko gospodarstvo. Ekonomska politika Hrvatske u 2021., Zagreb: Hrvatsko društvo ekonomista, str. 15.

poduzeća u državnom vlasništvu ostaje hitan problem. Visoki udio uvezene energije čini zemlju ranjivom, ali bi mogao pokrenuti zelenu tranziciju.<sup>40</sup>

Hrvatsko gospodarstvo općenito je izdržalo test recesije izazvane COVID-19. Međutim, relativno povoljna statistika o zapošljavanju i rastu u 2021. ima više veze s odlukom vlade da ponudi programe godišnjeg odmora tijekom 2020., kao i da nametne jedan od najblažih skupova epidemioloških ograničenja u Europi. Nije bilo temeljnog restrukturiranja načina na koji funkcioniraju tržišta proizvoda, socijalna zaštita, kolektivno pregovaranje ili financijski sektor. Odluka da se zemlja otvori turistima u ljeto 2021. donijela je izvrsne turističke brojke, doista među najboljima u EU-u, ako usporedimo brojke za 2021. s onima iz 2019. Na fiskalnom planu, odgovoru na pandemiju pomogli su spremnost vlade premijera Andreja Plenkovića da signalizira svoju opredijeljenost za dublju političku integraciju s jezgrom EU-a, posebno kroz predstojeće usvajanje eura, što je pozitivno utjecalo na prinose na obveznice i stabilnost tečaja.<sup>41</sup>

Pogled na unutarnju strukturu BDP-a i relativni doprinos realnoj stopi rasta pokazuje da je osobna potrošnja bila najvažniji čimbenik pokretanja gospodarstva tijekom 2021. Smjernice ekonomske i fiskalne politike 2022.-2024. koje je izdalo Ministarstvo financija ističu da osobna potrošnja i bruto kapitalna ulaganja imat će najistaknutiju ulogu u gospodarstvu do 2024. Jedan od najvećih izazova u nadolazećim godinama bit će kako produktivno potrošiti velike svote novca koji pritječu iz programa NextGenerationEU (NGEU) i proračuna EU-a. Hrvatska je u 2020. uložila više od 22% svog BDP-a (više od prosjeka EU-27); Država je uložila 5,63% BDP-a, što je treći najveći takav udio u EU. Značajno je da je Hrvatska dobila najviše izdvajanja po stanovniku iz NGEU-a. Postoji rizik da će rekordan priljev novca, bez vanjskih uvjeta, oslabiti volju za poduzimanjem dugo očekivanih reformi u zdravstvenom, obrazovnom i mirovinskom sustavu ili za pokušaj podizanja razočaravajuće niske stope produktivnosti. S druge strane, ovo je povijesna prilika da se potakne ekonomska konvergencija i smanji jaz u razvoju. U 2020. Hrvatska je imala treći najniži BDP po stanovniku u EU-27, sa samo 64% prosječnog BDP-a po stanovniku EU-27. Što se tiče izvoza robe, Hrvatska se može pohvaliti

---

<sup>40</sup> CEE.EU (2022). Croatia economy briefing: A Preview of 2022 Key Economic Events in Croatia, dostupno na: <https://china-cee.eu/2022/02/02/croatia-economy-briefing-a-preview-of-2022-keyeconomic-events-in-croatia/> (pristupljeno 25.05.2023.)

<sup>41</sup> Ibidem

jednom od najvećih stopa rasta u trgovini unutar EU i izvan EU tijekom 2021., što je znak dobrodošlice s obzirom na postojeću ovisnost o izvozu usluga putem turizma.<sup>42</sup>

Poduzeća u državnom vlasništvu ostaju prenapuhana i nereformirana. Ne postoji jasna strategija ili skup ključnih pokazatelja uspješnosti za upravljanje imovinom u državnom vlasništvu. Štoviše, rezultat Hrvatske u provedbi preporuka za pojedinu zemlju (CSR) koje je izdala Europska komisija prije početka globalne pandemije pokazuje nedostatak političke predanosti strukturnim reformama. Nespremnost da se 2021. predloži razrađena reforma zdravstva opravdava one koji su predviđali nastavak pristupa muljanju. No, s obzirom na činjenicu da do 2024. nema velikih izbora na vidiku, trenutak za reforme čini se idealnim.

U nizu rizika koji bi mogli negativno utjecati na gospodarski rast u narednim godinama je uvezena inflacija u obliku rasta cijena energenata. Trenutno Hrvatska uvozi 53,6% ukupne potrošene energije (82,6% svojih potreba za naftom, 53,2% svojih prirodnih plina, 32,5% svojih električnih energija i 100% svojih potreba za ugljenom). Ostaje za vidjeti hoće li se ova prijetnja iskoristiti kao prilika za ubrzanje zelene tranzicije.<sup>43</sup>

U 2021. Hrvatska je doživjela značajan gospodarski oporavak od dubina recesije iz prethodne godine. Za razliku od iskustva prošlih recesija, koje su bile duboke i dugotrajne, Hrvatska se ovoga puta uspjela oporaviti brže od mnogih drugih krizom pogođenih zemalja. Krajem 2021. Hrvatska je imala stopu nezaposlenosti od 7%, što je nešto više od prosjeka u EU-27, ali niže od prosjeka u eurozoni. S negativne strane, stopa nezaposlenosti među mladima (mlađima od 25 godina) bila je znatno viša i iznosila je 20%, u usporedbi sa stopom od 15,9% u cijeloj EU. Ovo je primjer postojanosti dvostrukog tržišta rada s nepovoljnim izgledima za najmanje kvalificirane ili najmanje zaštićene zaposlenike. Najoštriji kontrast između insajdera tržišta rada i outsajdera tržišta rada uočen je u pogledu zapošljavanja u javnom naspram privatnog sektora. Poslovi u javnom sektoru nude veću sigurnost i financijski su isplativiji. Nadalje, nepostojanje bilo kakvih kriterija za ocjenjivanje javnih službenika koji se temelje na učinku, omogućuje i podržava prilično neučinkovitu i neodgovarajuću javnu upravu.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Sustainable Governance Indicators, Economic Policies, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>43</sup> Ibidem

<sup>44</sup> Ibidem

Ukupan broj zaposlenih najveći je od velike recesije 2008. Problem nezaposlenosti postupno se pretvorio u problem nedostatka radne snage, čemu pridonosi činjenica da Hrvatska još uvijek ima jednu od najnižih stopa zaposlenosti u EU, na 63,6 posto. Lošije prolaze samo Grčka, Italija, Španjolska i Bugarska. S druge strane, Hrvatska je među rijetkim zemljama koje su povećale ovaj omjer u odnosu na 2019., uspjevši premostiti jaz između nacionalnog omjera i prosjeka EU-27. Realna prosječna plaća od 2016. porasla je za respektabilnih 17,3 %. Štoviše, rast realne plaće izraženiji je u nižim dohodovnim razredima, posebice u prva dva decila. Realna prosječna mjesečna plaća iznosila je 7140 kuna (oko 950 eura).

Postotak privremenih ugovora kao udio u ukupnoj zaposlenosti smanjio se s 15,5% na 13,0%. U isto vrijeme, Vlada je nastavila sa svojom političkom obvezom povećanja minimalne plaće. Ona je porasla s 3.250 kuna mjesečno u 2020. na 3.400 kuna u 2021., a povećat će se za dodatnih 350 kuna (HRK) u 2022. godini.

Kako bi ublažila nedostatak kvalificiranih radnika, Vlada je odlučila 2021. godine ukinuti kvote za strane radnike, što će biti posebno važno za turizam i građevinski sektor. No, poslodavci će ipak morati formalno dokazati da ne mogu pronaći odgovarajuće zaposlenike iz domaćeg fonda radnika ili nezaposlenih osoba.

Stopa sudjelovanja odraslih u obrazovanju i osposobljavanju među najnižima je u EU i iznosila je samo 3,2% u 2020. Stope među mladima također su niske. U slučaju mladih ljudi, širenje aktivnih programa tržišta rada dovelo je do zanemarivanja drugih načina ulaska na tržište rada, poput pripravništva i naukovanja. Dodatni faktor koji smanjuje ponudu kvalificirane radne snage je vrlo niska stopa zaposlenosti osoba u dobi od 50 do 74 godine. U Hrvatskoj je stopa zaposlenosti u ovoj skupini mizernih 36,1% u odnosu na prosjek EU od 47,1%.<sup>45</sup>

Početak 2021. krenula su porezna smanjenja u domeni poreza na dohodak i poreza na dobit. Ta su smanjenja detaljno opisana u publikaciji Zaklade Bertelsmann „Croatia Report: Sustainable Governance in the Context of COVID-19 Crisis“. Smanjenja nisu značajno ometala inicijativu OECD-a za minimalnu globalnu stopu poreza na dobit. Sve hrvatske tvrtke koje imaju ukupni prihod manji od milijun eura moći će se osloniti na konkurentnu poreznu

---

<sup>45</sup> Sustainable Governance Indicators, Economic Policies, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)



stopu od 10%. Nadalje, prvi stup inicijative OECD-a mogao bi biti blagodat za Hrvatsku, budući da će zemlja moći iskoristiti novi tok prihoda koji proizlazi iz aktivnosti velikih multinacionalnih korporacija. Porezi na dividendu stranim dioničarima i dioničarima koji nisu fizičke osobe smanjeni su s 12% na 10%. Unatoč gore navedenoj agendi smanjenja poreza, porezni prihodi kao postotak BDP-a i dalje su iznosili 37,3% u 2020., što je druga najviša takva stopa među postsocijalističkim državama članicama EU-a. U isto vrijeme, Hrvatska je bila treća najsiromašnija država članica EU, što je činjenica koja poziva na uvođenje konkurentnijeg poreznog sustava kako bi se potaknula njezina ekonomska konvergencija.

Sustav poreza na dohodak je umjereno progresivan i služi cilju porezne pravednosti. Gotovo 50% radnika ne plaća porez na dohodak zbog postojećih izuzeća i osobnih odbitaka. U tom pogledu porez na dohodak igra prilično ograničenu ulogu u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Jedino održivo rješenje je potaknuti relativno niske razine rasta produktivnosti u zemlji kao temeljni čimbenik koji pokreće veće prihode i životni standard, što bi zauzvrat moglo proširiti poreznu osnovicu. Nema puno prostora za rebalans postojeće porezne strukture s poreza na dohodak na poreze na potrošnju s obzirom na to da Hrvatska već ima drugi najveći udio prihoda od PDV-a u BDP-u među članicama EU. Zanimljivo, Hrvatska je i među najučinkovitijim članicama EU po pitanju naplate PDV-a.<sup>46</sup>

Nadalje, u Hrvatskoj nema poreza na nekretnine, a zemlja ima drugu najvišu stopu posjedovanja nekretnina u EU. Mnogi ljudi posjeduju dvije ili čak više stambenih jedinica. Stoga bi ova vrsta poreza, ako se uvede ispravno i po umjerenim stopama, mogla prednjačiti u daljnjem smanjenju poreza na dohodak, što bi bio vrlo koristan ishod u svjetlu činjenice da se Hrvatska suočava s hitnom potrebom da zadrži i/ili privuče radnike. . Unatoč potrebi da se osigura fiskalna održivost, postoje ograničene mogućnosti oslanjanja na dodatne poreze. Stoga će pažljivo kontroliranje državnih troškova u skladu s potencijalnom stopom rasta zemlje plus proširenje porezne osnovice biti od iznimne važnosti.<sup>47</sup>

U 2020. ekološki porezi činili su 3,28% BDP-a u usporedbi s prosjekom EU-27 od 2,24%. Benzin, dizel, loživo ulje, prirodni plin, ugljen, električna energija i ugljični dioksid (CO<sub>2</sub>) podliježu oporezivanju. Vlasnici motornih vozila plaćaju porez na prijevoz, a postoji i

---

<sup>46</sup> Sustainable Governance Indicators, Economic Policies, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>47</sup> Ibidem

jednokratni porez na uvoz/prodaju opreme. Nema puno prostora za proširenje ove kategorije poreza kako bi se pomoglo zelenoj tranziciji ako kreatori politika žele osigurati gospodarsku konkurentnost i izbjeći pad životnog standarda. Međutim, postoji jedna vrsta ekološkog poreza koja još uopće nije korištena u Hrvatskoj, a to je porez na odlagalište za poboljšanje prikupljanja i gospodarenja otpadom. Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja članica EU-a koja nema takav porez u svojoj politici. Sukladno tome, Hrvatska zaostaje u gospodarenju otpadom.

U Smjernicama ekonomske i fiskalne politike 2022. – 2024. koje je izdalo Ministarstvo financija predviđa se postupno smanjenje deficita opće države i javnog duga u godinama koje dolaze. Nakon ogromnog fiskalnog deficita od 7,4% BDP-a u 2020., očekivalo se da će zemlja završiti 2021. s deficitom od 3,8%. Projekcije za 2022. i 2023. bile su 2,6% odnosno 1,9%. Planirano je da se omjer javnog duga i BDP-a smanji s visokih 88,7 % u 2020. na 76,8 % u 2024. Mjere fiskalne potpore usvojene 2020. za ublažavanje zdravstvenih i ekonomskih patnji stanovništva, a posebno za financiranje opsežnih programa godišnjeg odmora i hospitalizacije, bila je široka i odlučna. To ne bi bilo moguće uz povoljne uvjete kreditiranja da Vlada i Hrvatska narodna banka nisu poduzele važne korake poput ulaska u tečajni mehanizam EU-a (ERM II) i potpisivanja swap-line ugovora s Europskom središnjom bankom (ECB). 2020. Međutim, nakon dostizanja najviše apsolutne razine javnog duga u hrvatskoj povijesti, kao i relativno brzog povratka iz recesije, Vlada je 2021. odlučila odrediti umjeren tempo fiskalne konsolidacije u srednjem roku.<sup>48</sup>

Taj će tempo podržati rekordni prijenosi iz EU-ovog instrumenta za oporavak i otpornost (RRF) plus prijenosi iz bivšeg i postojećeg višegodišnjeg financijskog okvira. U 2022. i 2023. godini ti će transferi činiti vrtoglavih 16% do 18% ukupnih proračunskih prihoda. Spomenuta fiskalna konsolidacija bit će važna ne samo sa stajališta prilagodbe na razdoblje nakon deaktiviranja „opće klauzule o odstupanju“ EU – odnosno uvođenjem navika fiskalne odgovornosti – već i sa stajališta ambicije Vlade da usvoji eura što je prije moguće. Nažalost, ova povoljna kretanja uravnotežena su inertnošću vlade u pogledu osiguravanja dugoročne fiskalne održivosti. Naime, najveći potrošači javnog novca, mirovinski i zdravstveni sustav, nisu dovedeni na održivu putanju. Kada je riječ o mirovinskom sustavu, sam sustav pokriva manje od 60% isplata umirovljenicima tekućim doprinosima radnika. Ostatak se financira iz poreza i duga,

---

<sup>48</sup> Sustainable Governance Indicators, Economic Policies, dostupno na: [https://www.sginetwork.org/2022/Croatia/Economic\\_Policies](https://www.sginetwork.org/2022/Croatia/Economic_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)

koji će se suočiti s određenim ograničenjima u svjetlu smanjenja radne snage i rastućih kamata. Nadalje, od početka globalne pandemije troškovi zdravstvene zaštite su naglo porasli, unatoč činjenici da je količina liječenja koja nisu povezana s COVID-19 smanjena za 20% do 30%. Zanimljivo, ministar zdravstva Vili Beroš u svom se reformskom planu opredijelio za povećanje prihoda, što je potom odbacio ministar financija Zdravko Marić koji preferira štednju i bolje upravljanje. Međutim, u trenutku pisanja ovog teksta nema održivih reformi ni jednog ni drugog sustava na obzoru, unatoč naporima Ministarstva financija da u pregovorima koji su u tijeku postavi barem neka čvrsta proračunska ograničenja.<sup>49</sup>

Hrvatskoj nedostaje koherentan i integriran okvir politike za formuliranje, provedbu i evaluaciju politike u domeni istraživanja i razvoja. Općenito, većina poduzeća u zemlji ima nizak tehnološki kapacitet za podršku inovacijama, a mehanizmi za prijenos tehnologije su neadekvatni. Od 2008. indeks Svjetske banke koji mjeri suradnju sveučilišta i industrije u istraživanju i razvoju pokazuje stalan pad. U tom području Hrvatska je najlošija među usporedivim članicama. S pozitivne strane, postoje novonastale tvrtke za ICT i elektromobilnost s globalnom prisutnošću i aspiracijama, no njihov je uspjeh više rezultat individualnog talenta i vizije, a ne sustavne potpore države. Za nadati se da bi sama njihova prisutnost mogla imati pozitivne učinke prelijevanja na druge dionike, posebno na kreatore politika, koji bi mogli biti potaknuti da počnu zadovoljavati potrebe poduzeća izradom i nadogradnjom horizontalnih mjera potpore.<sup>50</sup>

Ukupna bruto domaća potrošnja za istraživanje i razvoj porasla je s 0,74% BDP-a u 2010. na 1,27% u 2020., no to je prvenstveno posljedica pada vrijednosti nazivnika. Međutim, unatoč ozbiljnoj recesiji 2020., apsolutna brojka posvećena istraživanju i razvoju porasla je na 626 milijuna eura. Bio je to 18. najveći takav udio u BDP-u u EU. Visoko obrazovanje, poslovni i državni sektor povećali su svoju potrošnju na istraživanje i razvoj. Program NGEU i fondovi VFO-a 2021. – 2027. nude neviđen potencijal za poticanje inovacijske agende i poticanje daljnje digitalizacije. U tom smislu, financijska ograničenja više neće predstavljati prihvatljivo pokriće za lošu izvedbu ili nastavak statusa quo. S druge strane, potencijalna uska grla nalaze

---

<sup>49</sup> Sustainable Governance Indicators, Economic Policies, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>50</sup> Ibidem

se u pretjeranoj birokratizaciji procesa inovacija (npr. javni natječaji) i nedostatku koordinacije politika među ključnim dionicima.<sup>51</sup>

Što se tiče broja patentnih prijava Europskom patentnom uredu (EPO), Hrvatska stoji loše u usporedbi s ostalim zemljama EU-27, ali je poboljšala svoje rezultate. Primjerice, u 2018. Hrvatska je EPU-u prijavila 14 patenata, dok je u 2020. uspjela dobiti rekordna 22 patenta. Konačno, prema EU Innovation Scoreboardu, zemlja je 2021. godine kategorizirana kao "inovator u nastajanju", pokazujući uzlazni trend u posljednjih nekoliko godina.

Ulazak Hrvatske u EU omogućio je veću međunarodnu integraciju financijskog sustava. Sustav jedinstvene putovnice EU-a za financijske institucije omogućuje bankama koje reguliraju vlasti matične države da otvore podružnice u Hrvatskoj. Ti su trendovi pojačani otkako se Hrvatska pridružila sustavu ERM II i bankovnoj uniji u srpnju 2020. kao formalni preduvjet za usvajanje eura početkom 2023. godine.

Hrvatski bankarski sektor jedan je od najkapitaliziranijih u EU. Ukupni omjer kapitala iznosi više od 25%. Od svih 27 članica samo Latvija i Estonija po tom pitanju stoje bolje od Hrvatske. Omjer pokriva likvidnosti veći je od 190% u odnosu na zahtijevani minimum od 100% i znatno je iznad prosječne razine za EU-27. Posljednjih nekoliko godina udio nenaplativih kredita (NPL) je u stalnom padu. Unatoč utjecaju COVID-19 na hrvatsko gospodarstvo u 2020., taj udio ostao je ispod 6%. Omjer pokrivenosti za nenaplative zajmove i predujmove (NPL) iznosi 62%, što Hrvatsku svrstava u ligu najboljih u EU-u s obzirom na sposobnost apsorpiranja potencijalnih gubitaka iz neotplaćenih zajmova. Nije došlo do promjene vrijednosti Herfindahl-Hirschmanova indeksa koncentracije u pogledu ukupne aktive banaka. Broj kreditnih institucija u zemlji ostao je stabilan od 2018. U 2021. povrat na kapital (RoE) hrvatskih banaka premašio je onaj iz 2020. i malo je iznad prosječne razine u EU.<sup>52</sup>

Prethodno spomenuti pokazatelji također izgledaju povoljno zbog mjera kreditne potpore kao što su kreditna jamstva i moratoriji na kredite koji su usvojeni početkom 2020. kako bi se

---

<sup>51</sup> Sustainable Governance Indicators, Economic Policies, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>52</sup> CEE.EU (2022). Croatia economy briefing: A Preview of 2022 Key Economic Events in Croatia, dostupno na: <https://china-cee.eu/2022/02/02/croatia-economy-briefing-a-preview-of-2022-keyeconomic-events-in-croatia/> (pristupljeno 25.05.2023.)

ublažio likvidnosni šok s kojim su se poduzeća suočila tijekom karantina uzrokovanih COVID-19. Te mjere kreditne potpore iznosile su oko 6,5% BDP-a.<sup>53</sup>

Sve u svemu, Hrvatska je odgovoran donositelj pravila u pogledu makrobonitetne regulative EU. Usklađenost s propisima osigurala je do sada vrlo neovisna Hrvatska narodna banka (HNB). HNB je povremeno bio kritiziran zbog iskazivanja prilično reaktivnog stava u odgovoru na rijetke epizode financijskih prijevara koje su navodno počinile određene kreditne institucije, primjerice Raiffeisen Bank Leasing. Ovaj konkretan slučaj još uvijek je predmet dugotrajne istrage državnog odvjetništva. Hrvatska ima uspavanu burzu koja bi mogla učiniti više za poboljšanje raspodjele kapitala. Ipak, hrvatski financijski sustav ostaje sidro stabilnosti.

U 2021. Hrvatska se pridružila novom okviru međunarodne porezne reforme čiji je cilj osigurati da velika multinacionalna poduzeća plaćaju porez tamo gdje posluju i ostvaruju dobit, na temelju kriterija kao što su lokacija imovine, zaposlenost i promet. Okvir također predviđa porezne reforme koje se odnose na uvođenje minimalne stope poreza na dobit od 15% za tvrtke s godišnjim prometom većim od 750 milijuna eura. Unatoč tome, početkom 2022. ovaj međunarodni napor uvelike je zastao. To će spriječiti potencijalno smanjenje poreznog opterećenja za mala i srednja poduzeća, koje bi se inače moglo nadoknaditi porezima koje plaćaju multinacionalna poduzeća.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Ibidem

<sup>54</sup> European Commission, Spring 2023 Economic Forecast: an improved outlook amid persistent challenges, dostupno na: [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2023-economic-forecast-improved-outlook-amid-persistent-challenges\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2023-economic-forecast-improved-outlook-amid-persistent-challenges_en) (pristupljeno: 1.5.2023.)

## **4. JAVNE POLITIKE ZADARSKE ŽUPANIJE**

### **4.1. Općenito o Zadarskoj županiji**

Zadarska županija je županija u Hrvatskoj, koja obuhvaća sjevernu Dalmaciju i jugoistočnu Liku. Sjedište joj je grad Zadar. Među najvećim gradovima u Zadarskoj županiji su: Zadar, Biograd na Moru, Benkovac, Nin, Obrovac i Pag. Zadarska županija obuhvaća otoke: Dugi otok, Preko, Ugljan, Pašman, Molat, Lavdaru, Zverinac, Vir i veći dio Paga, te niz drugih, manjih otoka. Tu je i Nacionalni park Paklenica, Park prirode Telaščica, Cerovačke pećine, Park prirode Vransko jezero itd. Površina Županije je 7.854 km<sup>2</sup>, od čega je kopno 3.646 km<sup>2</sup>, što čini 6,4% teritorija Hrvatske. Podmorje Županije iznosi 3.632 km<sup>2</sup> (oko 12% teritorijalnih voda), a otočni prostor 580 km<sup>2</sup>, s više od 300 manjih i većih otoka (Zadarski arhipelag). Duljina njegove obale (uključujući otoke) je 1300 km.

Prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine Zadarsku županiju naseljava 170.017 stanovnika što čini 4% ukupnog broja stanovnika Hrvatske. Zadarsku županiju po administrativno-teritorijalnom ustroju čini 28 općina i 6 gradova. Grad Zadar je administrativno, gospodarsko i obrazovno središte Županije. Zadar, s 3000 godina dugom poviješću, također je peti najveći grad u Hrvatskoj i treći na hrvatskom dijelu Jadranske obale.

Zadarska županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave je pravna osoba koju zastupa župan. Tijela županije su Županijska skupština, župan te upravna tijela. Županija svojim ustrojstvom obuhvaća Ured župana, Službu za unutarnju reviziju te 10 upravnih odjela. To su: Upravni odjel za prostorno uređenje, zaštitu okoliša i komunalne poslove, Upravni odjel za gospodarstvo i turizam, Upravni odjel za pomorsko dobro, more i promet, Upravni odjel za financije i proračun, Upravni odjel za poljoprivredu, ribarstvo i EU fondove, Upravni odjel za pravne i zajedničke poslove, Upravni odjel za zdravstvo, Upravni odjel za obrazovanje, kulturu i šport, Upravni odjel za hrvatske branitelje, udruge, demografiju i socijalnu politiku, Upravni odjel za opću upravu, Upravni odjel za javnu nabavu i upravljanje imovinom. Unutar upravnih odjela i službi kao unutarnje ustrojstvene jedinice formirani su odsjeci i pododsjeci vezani za obavljanje međusobno povezanih poslova.

Prometno je Zadarska županija dobro povezana. Županijom prolazi Jadranska turistička cesta, kao i trasa autoceste Zagreb-Split-Dubrovnik, te željeznička pruga Zagreb-Knin-Split. Zbog svog geoprometnog položaja i moderne prometne infrastrukture, Zadarska županija je posebno važna u povezivanju ne samo regionalnih središta sjevernog i južnog dijela Hrvatske nego i europskih središta.<sup>55</sup>

Međunarodna zračna luka, priključak na autocestu, industrijska luka i željeznički kolodvor nalaze se u krugu od 10 kilometara, što ovaj dio teritorija Zadarske županije čini visoko cijenjenim u regiji, posebice u prometnoj infrastrukturi. Zbog svog položaja i dosadašnjih ulaganja u prometnu infrastrukturu, Zadarska županija kontinuirano se razvijala u raznim gospodarskim područjima, posebice u turizmu, pomorskom prometu i marikulturi. Izgradnjom Luke Gaženica (putničke i teretne), uključivanjem Zadra u sustav autoceste Zagreb-Split-Dubrovnik te dodatnim ulaganjima u Zračnu luku Zadar, pristup Zadarskoj županiji sada je lakši i brži nego ikad prije. To se očituje u sve većem broju turista i velikom broju prijevoza robe i tereta.

U strukturi gospodarstva Zadarske županije bruto dohodak najvećim dijelom ostvaruje se u trgovini na veliko i malo, prerađivačkoj industriji, turizmu, ribarstvu i marikulturi te u pomorskom prometu. Sve one zauzimaju značajan dio ukupnog nacionalnog gospodarstva i kao takve su od posebne vrijednosti za cijelu državu. Primjerice, uzgajivači bijele i tune u županiji čine 72% ukupne hrvatske marikulture, prema omjeru dodijeljene morske površine i ukupne prodane količine. Brojne lokacije u priobalju i na otocima omogućuju daljnji razvoj u ovom području bez opasnosti od štete za okoliš ili turizam. More je također izvor dobara za ribarstvo, ali je njegova industrija ograničena nedostatkom prirodnih resursa i zakonskim ograničenjima. Zadar je također dom najvećeg brodara u Hrvatskoj i njegove podružnice. Zajedno čine 38% komercijalne flote u zemlji što snažno utječe na uspješnost cjelokupnog gospodarstva u županiji kao i na životni standard pomorskih djelatnika i njihovih obitelji.<sup>56</sup>

Zbog svog zemljopisnog položaja i razvijene prometne infrastrukture, najveći potencijal Zadarske županije je u turizmu i drugim komplementarnim djelatnostima. Trenutačni

---

<sup>55</sup> Invest in Zadar County, Zadar County economy factors, dostupno na: <http://www.investinzadar-croatia.com/en/key-facts> (pristupljeno: 20.05.2023.)

<sup>56</sup> Invest in Zadar County, Zadar County economy factors, dostupno na: <http://www.investinzadar-croatia.com/en/key-facts> (pristupljeno: 20.05.2023.)

smještajni kapaciteti županije broje 170.000 kreveta, ne uključujući vezove u moru. Uz prehrambenu industriju koja se temelji na morskim dobrima i robama iz Ravnih kotara, razvija se i prerađivačka industrija. Ova industrija je usmjerena na proizvodnju metalnih komponenti za automobilsku, prehrambenu i farmaceutsku industriju. Gospodarstvo Županije održava pozitivan bilans bruto dohotka u robnoj razmjeni s inozemstvom usmjerenim na izvoz roba i usluga u područjima turizma i pomorstva.<sup>57</sup>

Zadar je i obrazovno središte regije. Sveučilište u Zadru osnovano je 2002. godine kao nastavak akademske i znanstvene tradicije koja je započela sve do 1396. godine kada je osnovana Visoka škola pod vodstvom braće dominikanaca. I zbog toga je Zadar sada među 20 najstarijih sveučilišnih gradova u Europi.

Zračna luka Zadar nalazi se 7 kilometara istočno od Zadra. Ima sve značajke sekundarne zračne luke koja je prvenstveno namijenjena komercijalnom prijevozu putnika. Zračna luka povezuje Dalmaciju i Liku sa sjevernom Hrvatskom, ali ima i međunarodni značaj. Niskobudžetnim zračnim linijama povezuje Zadar s više od 40 europskih destinacija. Zrakoplovi mogu sletjeti bez obzira na vremenske uvjete koristeći dvije dostupne piste. Od 2019. godine počela je rekonstrukcija uzletno-sletne staze kako bi mogli slijetati i zrakoplovi F kategorije. Druga faza rekonstrukcije obuhvatit će prilaz koji će zračnoj luci omogućiti prihvat peterostruko većeg broja zrakoplova. Nakon realizacije projekta Zračna luka Zadar imat će kapacitet za prihvat interkontinentalnih letova. Broj putnika u Zračnoj luci Zadar iz godine u godinu kontinuirano raste. Iz detaljnih mjesečnih izvješća vidljivo je da je ljetna sezona razdoblje s najvećim brojem letova. To je zbog turističke sezone, ali je također važno spomenuti da je zračni promet u porastu i u travnju i u listopadu. Takav porast pokazuje da bi turistička sezona mogla biti i duža zahvaljujući niskobudžetnim zračnim prijevoznicima tijekom proljeća i jeseni. Od 2015. do 2018. godine broj putnika porastao je za 19,3%<sup>1</sup>. Uz broj putnika, Zračna luka Zadar bilježi i porast broja zrakoplova (+7,69%) te broja tereta (+236,76%). Trenutni komercijalni zračni prijevoznici su: Croatia Airlines, Ryanair, Lufthansa, Eurowings, European Coastal Airlines, EuroLOT, Scandjet, Vueling, Transavia, SkyWork.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Ibidem

<sup>58</sup> Invest in Zadar County, Zadar County economy factors, dostupno na: <http://www.investinzadar-croatia.com/en/key-facts> (pristupljeno: 20.05.2023.)



Na području Zadra nalazi se pet luka: Luka Zadar, Luka Gaženica, Teretna luka Gaženica, Ribarska luka Gaženica i Ribarska luka Vela Lamjana. Luka Zadar je najstarija na području Zadra, a do završetka Luka Gaženica bila je i najfrekventnija. Luka Gaženica nalazi se 3,5 km od grada Zadra i 10 km od Zračne luke Zadar. Zbog svojeg kapaciteta rasterećeno je prometno opterećenje centra grada. Ribarska luka Gaženica trenutno je u izgradnji. Izgradnja se odvija u dvije faze. U prvoj fazi proširit će se luka i servisna platforma. U drugoj fazi izgradit će se novi lučki zid, manipulativna površina i nova prometnica s pripadajućom infrastrukturom. Ribarska luka Vela Lamjana nalazi se u mjestu Kali. Pokrenut je projekt modernizacije kako bi se izgradilo 162 metra operativne luke za pristajanje većih brodova. To će omogućiti rađanje 40 do 50 većih ribarskih brodova i drugih brodova. Glavni par bit će produžen za 30 metara čime će se štititi morska površina luke. U tijeku je izgradnja još jedne specijalne luke duljine 140 metara. Razvijena infrastruktura potiče brži razvoj županije, posebice na području grada Zadra koji je danas važna prometna točka na granici Europske unije i prekomorskih zemalja. Najnovija značajna investicija u Luci Gaženica privukla je koncesionara koji će omogućiti da Zadar postane matična luka za kruzere.<sup>59</sup>

Županija pruža izuzetne mogućnosti za razvoj poljoprivrede zbog područja Ravnih kotara. Područje se ističe kao kvalitetna i plodna geografska cjelina koja čini 30% ukupnih poljoprivrednih površina južne Hrvatske. Uz plodno tlo, druge ključne čimbenike u razvoju poljoprivrede imaju povoljna mediteranska klima, bogati vodni resursi i ekološki uvjeti visokog standarda. Sve su to sastavni dio tradicijske baštine županije jer su rezultat predane brige lokalne zajednice u očuvanju zdravog i čistog okoliša. Također, Zadarska županija ima značajan potencijal za ulaganje u alternativne izvore energije, što je istaknuto strateškim planom EU za postizanje energetske neovisnosti i drugim ulaganjima u teretnu luku. Zadarska županija također je jedno od rijetkih područja s pozitivnim demografskim trendovima i natprosječnim rastom zaposlenosti. Brojni dobro opremljeni poslovni prostori nude vrijedne mogućnosti za daljnja ulaganja.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, Zadarska županija u 2018. godini imala je 168.153 stanovnika sa 62.540 aktivnih stanovnika. Prema podacima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, u lipnju 2018. bilo je 58.893 zaposlena stanovnika, dok je nezaposlenih

---

<sup>59</sup> Invest in Zadar County, Zadar County economy factors, dostupno na: <http://www.investinzadar-croatia.com/en/key-facts> (pristupljeno: 20.05.2023.)

bilo 3.647 osoba, podaci su Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. U isto vrijeme u Zadarskoj županiji bilo je aktivno 4.755 poduzetnika. Prema poslovnim izvješćima za 2018. godinu prihodi od prodaje robe u inozemstvu (ukupan izvoz roba i usluga) iznosili su 3,72 milijarde kuna što je povećanje od 23,4% u odnosu na prethodnu godinu. Uz rast izvoza od 7,6%, 2018. godina zaključena je s suficitom bilance prihoda u robnoj razmjeni.<sup>60</sup>

## 4.2. Prioriteti politike Zadarske županije

Globalni razvojni izazovi 21. stoljeća predvođeni upravo procesima globalizacije, a zatim i povezanim procesima tehnološkog razvoja te prijetećim klimatskim promjenama, oblikovali su prioritete javnih politika od globalne, europske, nacionalne pa sve do regionalne i lokalne razine. Prioritetna područja javnih politika donesena u okviru Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine, regionalnoj i lokalnoj samoupravi ponudila su strukturirani i zajednički odgovor suvremenim razvojnim izazovima, kao i preporučeni model za iskorištavanje svih svojih razvojnih potencijala. Međutim, da bi Zadarska županija mogla uspješno uskladiti napore svih javnih politika i time ponuditi odgovor na brojna razvojna pitanja, već danas mora imati jasnu viziju svoj budućeg razvoja te ciljeve koje je nužno ostvariti u srednjoročnom razdoblju, ovdje uzimajući sve njezine cjeline s razvojnim posebnostima, a osobito: otoke, brdsko-planinska područja, potpomognuta područja te ruralne i urbane cjeline.

Vizija razvoja Zadarske županije kao konkurentne i razvijene županije koja predvodi u plavom i zelenom rastu gospodarstva Jadranske Hrvatske te kao županije inovativnog i održivog razvoja sa sigurnim i poticajnim okruženjem za sve njezine stanovnike, ostvarit će se kroz sinergijsko djelovanje javnih politika raspoređenih u četiri prioriteta smjera usmjerena ka konkurentnosti i inovativnosti gospodarstva i društva, izgradnji poticajnog okruženja otpornog na krize (izazove), resursnoj učinkovitosti i povezanosti te uravnoteženom i pametnom regionalnom razvoju.<sup>61</sup>

Tehnološku transformaciju gospodarstva i društva donijela je četvrta industrijska revolucija na način potpuno neusporediv s učincima prijašnjih tehnoloških revolucija. Nove tehnologije

---

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> Zadarska županija, Prioriteti javne politike, dostupno na: <https://www.zadarska-zupanija.hr/novosti/itemlist/category/130-upravni-odjel-za-zdravstvo-socijalnu-skrb-udruge-i-mlade> (pristupljeno: 1.5.2023.)

izmijenile su načine poslovanja, radne odnose, ali i druge društvene navike poput načina komuniciranja, provođenja slobodnog vremena, kulture, odnosa s prijateljima i s obitelji, aspekte ponašanja i privatnosti, te u konačnici – sigurnosti. U ovim okolnostima usmjerenost javnih politika prema razvoju globalno konkurentne, zelene i digitalne industrije mora ostati prioritet. Zadarska županija kroz posebni cilj Poticanje industrijske tranzicije prema nišama visoke dodane vrijednosti učinit će iskorak prema konkurentnijem, produktivnijem i inovativnijem gospodarstvu. Upravo prerađivačka industrija Zadarske županije, zastupana najprominentnijim predstavnicima u metaloprerađivačkoj i prehrambenoj industriji, uz kreativne industrije, pomorstvo, poljoprivredu, ribarstvo i akvakulturu može biti nositelj gospodarske transformacije Zadarske županije. Poticanjem snažnijeg razvoja Pametne industrije, a prije svega automatizaciji, digitalizaciji i primjeni okolišno prihvatljivih rješenja u Zadarskoj županiji podjednako se zahvaća sve ostale gospodarske djelatnosti u dostizanju industrijske tranzicije prema sektorima i nišama visoke dodane vrijednosti, pridonoseći tako razvoju gospodarstva u cjelini u skladu s trendovima četvrte industrijske revolucije.<sup>62</sup>

S druge strane temelj na kojem počiva gospodarstvo Zadarske županije su mikro, mala i srednja poduzeća čineći udio od 99,83% svih registriranih tvrtki na ovom području. Posebnim ciljem Stvaranje snažnog malog i srednjeg poduzetništva i poticajnog poslovnog okruženja, a u skladu s prioritetom javne politike Razvoj poduzetništva i obrta nastoji se kreirati učinkovit gospodarski ekosustav s razvijenom poslovnom infrastrukturom i poslovnim potpornim institucijama namijenjenim osnaživanju poduzetnika početnika (start-up) i rastućih poduzeća (scale-up), a sve to kroz razvoj poduzetničkih vještina, digitalizaciju, automatizaciju te primjenu novih tehnologija u svim segmentima poslovanja, razvoju i komercijalizaciji novih proizvoda te poticanju internacionalizacije. Daljnjim ulaganjem u poduzetničku potpurnu infrastrukturu na cijelom području Zadarske županije uz širenje usluga poslovnih potpornih institucija i primjenu suvremenih tehnologija stvaraju se preduvjeti za snažniji razvoj poduzetništva u urbanom području Zadra, ali i na otocima te ruralnim područjima Zadarske županije.

Kao glavna zamjerka gospodarskom razvoju Zadarske županije, a koja na podjednako utječe na rast, kako malih i srednjih poduzeća, tako i onih velikih, jest nedovoljno ulaganje u istraživanje i znanost na regionalnoj razini te transfer znanja i inovacija u društvo i

---

<sup>62</sup> Ibidem

gospodarstvo. Sve snažniji razvoj Sveučilišta u Zadru, uspostava znanstvene jedinice Opće bolnice Zadar, kao i kapaciteti istraživačkog laboratorija u okviru Centra za prehrambenu tehnologiju i biotehnologiju Zadar, Prehrambeno biotehnološkog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu predstavljaju zdravo polazište za daljnje jačanje znanstvenoistraživačkog sektora Zadarske županije. Međutim, iskorak koji je potrebno učiniti u sljedećem srednjoročnom razdoblju je premostiti jaz između znanstveno-istraživačkog sektora i gospodarstva kroz transfer znanja i inovacija te pružiti podršku znanstveno-istraživačkoj dimenziji poslovnog sektora u skladu s prioritarnim područjem javnih politika Razvoj znanosti i tehnologije, odnosno posebnim ciljem Jačanje uloge znanosti i istraživanja u gospodarstvu Zadarske županije.<sup>63</sup>

Upravo turizam kao društvena pojava najbolje oslikava kako su tehnološke promjene predvođene digitalizacijom utjecale na društvene i gospodarske tokove. Nove okolnosti povezane s pandemijom, povećana svijest o okolišnim pitanjima i različiti sigurnosni aspekti ukazali su na ranjivost turizma te na potrebu za Razvojem održivog, inovativnog i otpornog turizma kao prioritarnom području javnih politika u Republici Hrvatskoj, ali i na području Zadarske županije. Gospodarstvo Zadarske županije već uvelike počiva na turističkim kretanjima, no u urbanim područjima te priobalju tijekom ljetnih mjeseci često prekomjernim (overtourism), a istovremeno u ruralnim te brdsko-planinskim područjima uglavnom nedostatnim. Odmak od masovnosti prema Zadarskoj županiji kao prepoznatljivoj destinaciji održivog, pametnog i cjelogodišnjeg turizma, kao što je to obuhvaćeno predmetnim posebnim ciljem, postići će se ulaganjem u unaprjeđenje turističkog ekosustava, pametnije upravljanje resursima i razvoj pametnih vještina. Razvoj pametne destinacije, povezane infrastrukture i nastavak ulaganja u identificirane ključne specifične oblike turizma omogućit će turističkim dionicima kreiranje ponude cjelovitog turističkog doživljaja te pomak ka turističkim proizvodima više dodane vrijednosti s naglaskom na produljenje sezone i turističku valorizaciju ruralnih te brdsko-planinskih područja, ali i otoka koje pak dodatno koči nedovoljna trajektna i brzobrodsko povezanaost koja je poglavito prilagođena domicilnom stanovništvu i njihovom

---

<sup>63</sup> Zadarska županija, Prioriteti javne politike, dostupno na: <https://www.zadarska-zupanija.hr/novosti/itemlist/category/130-upravni-odjel-za-zdravstvo-socijalnu-skrb-udruge-i-mlade> (pristupljeno: 1.5.2023.)

putovanju na posao/s posla i drugim potrebama (commuting), te je kao takva u koliziji s potrebama turista/posjetitelja.<sup>64</sup>

Neraskidiva spona turističke valorizacije kulturne baštine te kulturnih sadržaja ističe se i kod dinamike održavanja, kao i kod prostorne distribucije kulturnih sadržaja. Koncentracija kulturnih sadržaja u urbanom području grada Zadra, kao i usmjerenost s većinom sadržaja prema ljetnim mjesecima posljedica je nedostatnih financijskih sredstava te relativno malog broja konzumenata, zbog čega se održivost razvoja kulture ogleda kroz razvoj kulturnog turizma i kreativnih industrija kao uslužnih sektora više dodane vrijednosti. Bogata materijalna i nematerijalna kulturna i povijesna baština Zadarske županije povremeno zbog nedostatka sredstava ostaje nedostavno valorizirana, a njezina zaštita, očuvanje, prezentacija i ekonomsko vrednovanje ostaju prioritet i u sljedećem srednjoročnom razdoblju. Prioritetnim područjem javne politike Poticanje razvoja kulture i medija te pripadajućim posebnim ciljem Očuvanje i valorizacija kulturne i povijesne baštine uz razvoj kreativnih industrija i dostupnost kulturnih sadržaja na području cijele Zadarske županije uz prethodno navedeno ulaganje u zaštitu i očuvanje kulturne baštine potiče se ulaganje i u umjetničku proizvodnju i distribuciju kulturnih i kreativnih sadržaja, jačanje aktivnog sudjelovanja građana u kulturi, a posebice razvoj publike na području cijele županije. Centrom kreativnih industrija Zadarska županija upisala se u kartu Hrvatske kao jedan od pionira u razvoju kulturnih i kreativnih industrija s osobitim naglaskom na industriju videoigara (gaming industriju) te audio-vizualne djelatnosti. Uz daljnju primjenu novih tehnologija, a posebice informacijsko-komunikacijske tehnologije, kulturne i kreativne industrije u fokusu su Zadarske županije kao jedan od načina očuvanja baštine i identiteta te nositelja konkurentnosti i inovativnosti gospodarstva i društva.<sup>65</sup>

Posebnim ciljem povećanje usklađenosti odgojno-obrazovnog sustava s potrebama društva i gospodarstva obuhvatilo se više prioriteta javnih politika, i to međusobno neraskidivih: 1. Pristupačnost ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, 2. Stjecanje i razvoj temeljnih i strukovnih kompetencija, 3. Unaprjeđenje visokog obrazovanja, te 4. Usklađeno i perspektivno tržište rada. Upravo se u području odgoja i obrazovanja najviše isprepleću uloge središnje

---

<sup>64</sup> Zadarska županija, Prioriteti javne politike, dostupno na: <https://www.zadarska-zupanija.hr/novosti/itemlist/category/130-upravni-odjel-za-zdravstvo-socijalnu-skrb-udruge-i-mlade> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>65</sup> Zadarska županija, Prioriteti javne politike, dostupno na: <https://www.zadarska-zupanija.hr/novosti/itemlist/category/130-upravni-odjel-za-zdravstvo-socijalnu-skrb-udruge-i-mlade> (pristupljeno: 1.5.2023.)

države te regionalne i lokalne samouprave ograničavajući tako mogući okvir za djelovanje regionalne i lokalne samouprave u srednjoročnom razdoblju. Kod predškolskog odgoja fokus u svim dijelovima Zadarske županije ostaje na povećanju pristupačnosti kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja za svako dijete i to kroz širenje mreže ustanova te poboljšanje kvalitete i dostupnosti programa predškolskog odgoja i obrazovanja.

Unaprjeđenje i modernizacija obrazovne infrastrukture ostaje ključni segment djelovanja na svim razinama obrazovanja kako bi obrazovni sustav mogao ići u korak s društvenim i gospodarskim postignućima, a uvjeti za učenje i rad bili u skladu sa najsuvremenijim standardima u ovome području. Tromost obrazovnog sustava u mnogim se segmentima očituje kroz neusklađenost s potrebama tržišta rada, odnosno gospodarstva i društva. Sve izraženiji trend koji zahvaća Jadransku Hrvatsku u cjelini, pa samim time i Zadarsku županiju, jest nedostatak kvalificirane radne snage koji se očituje u većini ključnih gospodarskih djelatnosti. Dinamika implementacije gospodarskih i društvenih inovacija ubrzava se, transformirajući tradicionalne oblike rada te kreirajući tako potrebu za kontinuiranim prilagođavanjem i unaprjeđivanjem vještina sudionika tržišta rada, i to ne samo za tržište rada današnjice, već za tržište rada i potrebe društva u budućnosti. Jačanjem Sveučilišta u Zadru, daljnjim unaprjeđenjem regionalnih centara kompetentnosti i strukovnog obrazovanja u cjelini, kao i promicanjem cjeloživotnog učenja, Zadarska županija može pružiti odgovor na izazove i potrebe regionalnog tržišta rada, uz osobitu skrb prema osposobljavanju i integraciji teško zapošljivih skupina u tržište, ali i razvojem pametnih vještina za industrijsku tranziciju Zadarske županije.<sup>66</sup>

### **4.3. Izgradnja poticajnog okruženja otpornog na krize (izazove)**

Što se tiče izgradnje poticajnog okruženja otpornog na izazove, ista se nastoji kreirati kroz četiri posebna cilja s povezanim prioritetnim područjima javnih politika, usmjerena s jedne strane prema osiguravanju poticajnog okruženja za mlade i obitelj te s druge strane prema osiguravanju zdravog, kvalitetnog i sigurnog okruženja. Izazovi koje je donijela pandemija dodatno su naglasili važnost koju za zajednicu ima. Kvalitetna i zdravstvena zaštita i zdravstvena skrb kao prioritetno područje javne politike. Tehnološke promjene i demografski

---

<sup>66</sup> Zadarska županija, Prioriteti javne politike, dostupno na: <https://www.zadarska-zupanija.hr/novosti/itemlist/category/130-upravni-odjel-za-zdravstvo-socijalnu-skrb-udruge-i-mlade> (pristupljeno: 1.5.2023.)

izazovi s aspekta starenja stanovništva oblikovali su prioritete javnih politika u nadolazećem razdoblju. Pripadajućim posebnim ciljem poboljšanje dostupnosti i kvalitete zdravstvene zaštite i socijalne skrbi uz daljnji razvoj i jačanje programa prevencije za zdrav i kvalitetan život obuhvaćena je nužna modernizacija zdravstvene infrastrukture i usluga na području Zadarske županije, a u skladu sa standardima kvalitete i rastućim potrebama zajednice. Dodatna pažnja posvećuje se najranjivijim skupinama kroz razvoj sustava potpore i programa onkološkim i kroničnim bolesnicima, osobama u palijativnoj skrbi i hospicijima, osobama s invaliditetom, djeci i zaštiti žena. Unaprjeđenje kvalitete i dostupnosti zdravstvenih usluga postići će se kroz primjenu novih tehnologija, novih metoda liječenja i najsuvremenije opreme, uz razvoj telemedicine čime će se omogućiti bolja i brža zdravstvena skrb na otocima i udaljenim područjima. Upravo prostorne i demografske karakteristike Zadarske županije uz gravitirajući utjecaj na svoje okruženje, postojeću infrastrukturu, ljudske i institucionalne resurse osnova su na kojem će se temeljiti budući razvoj Zadra kao kliničkog bolničkog centra.<sup>67</sup>

Dvama posebnim ciljevima obuhvaćena je nužnost prevencije za zdrav, aktivan i kvalitetan život svakog stanovnika, i to kroz Posebni cilj Poboljšanje dostupnosti i kvalitete zdravstvene zaštite i socijalne skrbi uz daljnji razvoj i jačanje programa prevencije za zdrav i kvalitetan život te Posebni cilj Razvoj i unaprjeđenje učinkovitosti sustava sporta za poticanje rekreacije i vrhunske sportske rezultate. Ovim ciljevima obuhvaćena je provedba politika Promicanje zdravlja, zdravih prehrambenih navika i aktivnog života kroz sport. Grad Zadar kao nositelj titule Europskog grada sporta u 2021. godini ističe se kvalitetnom sportskom infrastrukturom na području Zadarske županije, međutim daljnja ulaganja potrebna su radi nedovoljne specijalizacije sportskih objekata, kako na području grada tako i izvan, te izrazite neujednačenosti u brojnosti i kvaliteti sportskih građevina te sportskih i rekreativnih sadržaja i programa u gradovima i općinama izvan područja grada Zadra.

Kompleksnost prioritarnog područja javne politike je ublažavanje negativnih demografskih trendova i izgradnja poticajnog okruženja za mlade i obitelj počiva na činjenici kako je ovaj segment teško razdvojiv od svih ostalih javnih politika s obzirom na to da je njihova ukupnost upravo ta koja neko područje čini atraktivnim za život i stvaranje obitelji. Međutim, ovom

---

<sup>67</sup> Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA (2021) Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Zajedništvom u sigurniju budućnost. Zadar: Zadarska županija, str. 45.

javnom politikom nastoji se dodatno istaknuti potreba za demografskom revitalizacijom Zadarske županije, posebice njezinih ruralnih područja te otoka, potreba za kvalitetnim usklađivanjem obiteljskog života i poslovnih obveza, kao i prilagodba ostale društvene infrastrukture potrebama obitelji s djecom. Povezanim posebnim ciljem Razvoj Zadarske županije kao poticajnog okruženja za mlade i obitelj naglasak se stavlja na razvoj i unaprjeđenje društvene infrastrukture te sustava potpora i programa mladima i obiteljima s djecom utemeljenom na ispitivanju realnih potreba te životnih navika i stavova mladih obitelji o demografskih kretanjima u Zadarskoj županiji.<sup>68</sup>

Izgradnja poticajnog okruženja otpornog na krize (izazove) prije svega podrazumijeva izgradnju sigurnog okruženja, okruženja sposobnog nositi se s ugrozama uzrokovanim raznovrsnim ljudskim i/ili prirodnim faktorima. Uz prioritetne javne politike nacionalne razine koje obuhvaćaju aspekte obrambene sposobnosti, unutarnje sigurnost, borbu protiv radikalizma, ekstremizma i terorizma, na regionalnoj razini Zadarska županija usmjerava se ka Jačanju otpornosti na rizike od katastrofa i unaprjeđenje sustava civilne zaštite uz Unaprjeđenje sustava vatrogastva. Ove su politike obuhvaćene posebnim ciljem. Unaprjeđenje sustava za jačanje otpornosti Zadarske županije, a ključna područja financiranja uključuju ulaganje u daljnji razvoj infrastrukture, primjenu novih tehnika i tehnologije te jačanje ljudskih kapaciteta i uvjeta rada sigurnosnih službi i sustava civilne zaštite.<sup>69</sup>

#### **4.4. Resursna učinkovitost i povezanost Zadarske županije**

Doprinos Zadarske županije zelenoj i digitalnoj tranziciji Republike Hrvatske ogleda se kroz šest posebnih ciljeva te deset povezanih prioritetnih područja javnih politika usmjerenih ka zaštiti okoliša i prirode te unaprjeđenju resursne učinkovitosti i povezanosti Zadarske županije. Kao što je već istaknuto, Zadarska županija je prostor velike i raznolike prirodne baštine među kojima se najviše ističu zaštićeni dijelovi prirode, te ujedno i vrlo osjetljivi kopneni i morski ekosustavi. U skladu s prioritetnim područjem javnih politika Zaštita prirodnih resursa i borba protiv klimatskih promjena za područje Zadarske županije formirana su dva posebna cilja.

---

<sup>68</sup> Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA (2021) Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Zajedništvom u sigurniju budućnost. Zadar: Zadarska županija, str. 46.

<sup>69</sup> Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA (2021) Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Zajedništvom u sigurniju budućnost. Zadar: Zadarska županija, str. 47.



Posebnim ciljem Unaprjeđenje sustava zaštite okoliša, očuvanja prirodne baštine i održivog upravljanja prostornim resursima djelovanje javnih politika usmjerava se ka daljnjem unaprjeđenju upravljanja zaštićenim dijelovima prirode, očuvanju bioraznolikosti, ali i praćenju stanja i zaštiti svih okolišnih sastavnica. S druge strane upravljanje morem i obalnim područjem, prostorno planiranje urbanih područja te postojeća izgrađena područja zahtijevaju novi pristup upravljanju ovim područjima kroz integralno upravljanje, razvoj zelene infrastrukture i kružnu obnovu prostora i zgrada. Posebnim ciljem Unaprjeđenje kvalitete i održivosti komunalnih infrastrukturnih sustava i usluga dodatno se pridonosi zaštiti okoliša kao jednog od najdragocjenijih resursa Zadarske županije, i to prije svega unaprjeđenjem sustava gospodarenja otpadom uz poticanje prijelaza na kružno gospodarstvo te daljnjim razvojem sustava vodnog gospodarstva.<sup>70</sup>

Zelenu i digitalnu tranziciju Zadarske županije čini i energetska tranzicija Zadarske županije predvođena posebnim ciljem Unaprjeđenje energetske učinkovitosti i infrastrukture uz tranziciju prema čistoj energiji i OiE u skladu s prioritetnim područjem javne politike Energetska samodostatnost te tranzicija na čistu energiju. Kako bi se zadovoljile energetske potrebe svih dijelova Zadarske županije potrebno je daljnje unaprjeđenje energetske infrastrukture i sustava energopskrbe, uz kontinuirano povećanje korištenja obnovljivih izvora energije te poticanje prijelaza na čiste tehnologije povezane s vodikom. Uz nastavak napora na unaprjeđenju energetske učinkovitosti infrastrukture u javnom i privatnom vlasništvu naglasak će se staviti na poticanje uporabe obnovljivih izvora energije, ali i na poticanje inovacija u energetske sektoru.<sup>71</sup>

Potreba za dostizanjem klimatske neutralnosti te jačanju otpornosti na klimatske promjene osobito je značajna za sektore poljoprivrede i akvakulture. Zadarska županija smatra se jednim od najvažnijih poljoprivrednih područja Jadranske Hrvatske te vodećom županijom u akvakulturi i ribarstvu sa značajnim udjelom ovih sektora u gospodarstvu Zadarske županije. Upravo na rezultatima ovih sektora Zadarska županija mora učiniti iskorak kroz industrijsku tranziciju od tradicionalne proizvodnje prema pametnoj poljoprivredi, ribarstvu i akvakulturi i proizvodima visoke dodane vrijednosti.

---

<sup>70</sup> Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA (2021) Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Zajedništvom u sigurniju budućnost. Zadar: Zadarska županija, str. 49.

<sup>71</sup> Ibidem

Razvoj konkurentne, otporne i održive poljoprivrede i prehrambenog sektora te Razvoj konkurentnog, održivog i otpornog ribarstva i akvakulture usmjereni su ka uspostavi regionalnog eko i inovacijskog sustava za poduzetnike u ovim sektorima uz poticanje primjene digitalnih i drugih inovativnih tehnika i tehnologija i integriranje u strateške lance vrijednosti hrane. „Za razvoj konkurentne, otporne i održive akvakulture, poljoprivrede i sektora hrane nužna je usmjerenost na sljedeća prioritetna područja javnih politika: Povećanje produktivnosti poljoprivrede i akvakulture i njihove otpornosti na klimatske promjene na okolišno prihvatljiv i održiv način, Smanjenje upotrebe pesticida i povećanje ekološke proizvodnje u skladu s novim smjerovima EU-a u okvirima zelenog plana te strategije „od polja do stola“ i strategije EU-a za bioraznolikosti te Jačanje konkurentnosti i inovativnosti u poljoprivredi i akvakulturi“.<sup>72</sup>

Resursna učinkovitost i povezanost Zadarske županije ostvaruje se i kroz dva horizontalna segmenta koja dotiču sve gospodarske i društvene djelatnosti – kroz sektor prometa i kroz elektroničke komunikacijske sustave. Dobra prometna povezanost jedna je od najvažnijih sastavnica društvenog i gospodarskog razvoja te nositelj uravnoteženog regionalnog razvoja. U tom pogledu Zadarska županija odlikuje se dobrom međuregionalnom povezanošću, izuzev željezničkog prometa, te s nedovoljno razvijenom kapilarnom prometnom infrastrukturom i javnim prijevozom za uspostavu održive mobilnosti unutar same regije. Posebnim ciljem Unaprjeđenje prometne povezanosti i modernizacija prometnih sustava za održivo i sigurno prometovanje naglasak je stavljen na cjelokupnu revitalizaciju prometnog sustava Zadarske županije za daljnje unaprjeđenje lokalne, međuregionalne i međunarodne povezanosti u skladu s četiri povezana prioritetna područja javnih politika: Modernizacija željezničkih pruga, promicanje integriranog urbanog prijevoza i prijevoza tereta željeznicom, Uspostava novih prometnih procesa u svim vidovima prometa i autonomnih sustava za mobilnost, Razvoj pomorskog prometa te Razvoj zračnog prometa. Razvoj suvremene željeznice i produljenje glavne stajanke Zračne luke Zadar, uz daljnji razvoj luke Gaženica, Zadarsku županiju stavit će uz bok najbolje povezanih regija Europe. „S druge strane unaprjeđenje infrastrukture i organizacije cestovnog prometa za poboljšanje povezanosti kontinentnog zaleđa s funkcijama glavnih gravitacijskih centara u Zadarskoj županiji uz unaprjeđenje pomorskog prometa i povezanosti otoka (uključujući međuotočnu povezanost) i povezane procese modernizacije i

---

<sup>72</sup> Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA (2021) Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Zajedništvom u sigurniju budućnost. Zadar: Zadarska županija, str. 51.

uvođenja ekološki prihvatljivih prometnih rješenja pridonijet će cjelokupnom podizanju razine učinkovitosti i funkcionalnosti prometnog sustava i iskorak prema klimatskoj neutralnosti i ravnomjernijem regionalnom razvoju“.<sup>73</sup>

Posebnim ciljem Razvoj i poticanje primjene kvalitetnih i prostorno ravnomjerno dostupnih elektroničkih komunikacijskih sustava u nadolazećem razdoblju nastoji se intenzivirati digitalna tranzicija Zadarske županije kroz dva segmenta i povezana područja javnih politika: s aspekta osiguravanja potrebnih infrastrukturnih preduvjeta i s aspekta razvoja nužnih digitalnih kompetencija. U skladu s prioriternim područjem javnih politika Razvoj širokopojsnih elektroničkih komunikacijskih mreža predviđa se razvoj i izgradnja širokopojsne infrastrukture i elektroničkih komunikacijskih mreža vrlo velikog kapaciteta na širem području županije, a kao značajan doprinos ravnomjernijem regionalnom razvoju. U skladu s drugim prioriternim područjem javnih politika Razvoj digitalnih kompetencija i digitalnih radnih mjesta nastoji se intenzivirati aktivnosti na podizanju digitalnih kompetencija i stvaranje uvjeta za digitalnu transformaciju i primjenu naprednih tehnologija u gospodarstvu i društvu, a posebice javnoj upravi te lokalnoj i regionalnoj samoupravi. „Uz dobru prometnu povezanost digitalna tranzicija Zadarske županije može biti jedan od nositelja uravnoteženog i pametan regionalni razvoj Zadarske županije čime se uz sinergiju svih posebnih ciljeva i povezanih prioriternih područja javnih politika zaokružuje zelena i digitalna tranzicija Zadarske županije“.<sup>74</sup>

#### **4.5. Uravnotežen i pametan regionalni razvoj**

Unutarnje razlike u razvijenosti Zadarske županije rezultat su kompleksnih i dugotrajnih procesa i trendova koji nisu zahvatili isključivo Zadarsku županiju, već su kao takvi prisutni i u ostalim dijelovima Hrvatske. S druge strane zelena i digitalna tranzicija, zdravstveni i sigurnosni izazovi nude nova rješenja i novu priliku ovim područjima. Prostorna raznolikost Zadarske županije je s jedne strane čimbenik njezine privlačnosti, a s druge otežavajući faktor razvoja, primarno zadarskog zaleđa, brdsko-planinskih područja te otoka. Uravnotežen i pametan regionalni razvoj Zadarske županije planira se ostvariti kroz realizaciju dva posebna cilja: Povećanje teritorijalne kohezije Zadarske županije i poticanje ravnomjernog i održivog

---

<sup>73</sup> Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA (2021) Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Zajedništvom u sigurniju budućnost. Zadar: Zadarska županija, str. 50.

<sup>74</sup> Ibidem

razvoja s naglaskom na otoke, brdsko-planinska i potpomognuta područja te Jačanje pozicije regionalnoga gospodarstva, pametne specijalizacije i razvoj pametnih gradova. „Prvi posebni cilj naslonjen je na prioritetna područjima javnih politika Razvoj potpomognutih područja i brdsko-planinskih područja te Razvoj pametnih i održivih otoka“.<sup>75</sup>

Demografska i gospodarska revitalizacija potpomognutih, ruralnih i brdsko-planinskih područja te otoka naslonit će se na razvoj pametnih sela te pametnih otoka poticanjem razvoja lokalnog gospodarstva. Ključna ulaganja usmjerit će se ka unaprjeđenju lokalne prometne i komunalne infrastrukture te uvođenju širokopojasnog interneta kao temeljnim razvojnim čimbenicima. S druge strane gradovi neupitno ostaju generatori rasta regija. Zadarska regija kao prostorna cjelina okupljena oko zadarskog urbanog centra ne podliježe gravitacijskim utjecajima niti jednoga drugoga grada osim glavnog grada države. Snaga neke regije i pripadajućeg urbanog područja između ostalog počiva na atraktivnosti tog područja za poslovanje i život, na snazi gospodarstva i, konačno, regionalnoj konkurentnosti. Posebnim ciljem Jačanje pozicije regionalnoga gospodarstva, pametne specijalizacije i razvoj pametnih gradova obuhvaćena su dva prioritetna područja javnih politika kojima se nastoji odgovoriti na ključne društvene i gospodarske izazove Zadarske županije i pripadajućeg urbanog područja grada Zadra, a to su: Pametna specijalizacija i jačanje pozicije regionalnoga gospodarstva u globalnim lancima vrijednosti te Razvoj pametnih i održivih gradova. Već započeti procesi pametne specijalizacije gospodarstva Zadarske županije u nadolazećem razdoblju nastavljaju se kroz regionalnu inovacijsku politiku i stvaranje regionalnog i eko inovacijskog sustava poduzetnika uz jačanje pozicije regionalnog gospodarstva u globalnim lancima vrijednosti. „Urbano područje grada Zadra kao najznačajniji nositelj gospodarskog rasta te društvenih djelatnosti u Zadarskoj županiji usmjerit će se ka pametnom i održivom razvoju kroz integrirana ulaganja u prostor užeg i šireg urbanog centra, a s naglaskom na poboljšanje urbane infrastrukture, unaprjeđenje urbane mobilnosti te bolje upravljanje utemeljeno na razvoju i primjeni integriranih inovativnih rješenja“.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA (2021) Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Zajedništvom u sigurniju budućnost. Zadar: Zadarska županija, str. 51.

<sup>76</sup> Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA (2021) Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Zajedništvom u sigurniju budućnost. Zadar: Zadarska županija, str. 52.

## 5. ZAKLJUČAK

Javna politika je institucionalizirani prijedlog ili odlučeni skup elemenata poput zakona, propisa, smjernica i radnji za rješavanje ili rješavanje relevantnih i stvarnih problema, vođeni koncepcijom i često implementirani programima. Provedba javne politike poznata je kao javna uprava. Javna politika može se smatrati zbrojem vladinih izravnih i neizravnih aktivnosti i konceptualizirana je na različite načine. Dobra javna politika nastoji definirati pitanja i implementirati strategije koje će proizvesti mjerljive i pozitivne rezultate za opću javnost. Učinkovita javna politika podržat će demokratske institucije i procese, služiti pravdi, poticati empatično i aktivno građanstvo te učinkovito i djelotvorno rješavati probleme bez izazivanja političkog raskola. Dobra javna politika je više od jednostavnog rješavanja problema kad se pojave. Dobra javna politika moći će definirati problem, prikupiti dokaze, identificirati uzroke, pregledati sve trenutne politike i izraditi strategiju rješenja koja predviđaju društveni odgovor. Pažljivo razmatranje koristi i troškova kao i razvoj političkih strategija ključni su čimbenici u provedbi politike koja će izazvati pozitivan, mjerljiv ishod.

Zadarska županija je županija u Hrvatskoj, koja obuhvaća sjevernu Dalmaciju i jugoistočnu Liku. Sjedište joj je grad Zadar. Među najvećim gradovima u Zadarskoj županiji su: Zadar, Biograd na Moru, Benkovac, Nin, Obrovac i Pag. Zadarska županija obuhvaća otoke: Dugi otok, Preko, Ugljan, Pašman, Molat, Lavdaru, Zverinac, Vir i veći dio Paga, te niz drugih, manjih otoka. Tu je i Nacionalni park Paklenica, Park prirode Telaščica, Cerovačke pećine, Park prirode Vransko jezero itd. Vizija razvoja Zadarske županije kao konkurentne i razvijene županije koja predvodi u plavom i zelenom rastu gospodarstva Jadranske Hrvatske te kao županije inovativnog i održivog razvoja sa sigurnim i poticajnim okruženjem za sve njezine stanovnike, ostvarit će se kroz sinergijsko djelovanje javnih politika raspoređenih u četiri prioriteta smjera usmjerena ka konkurentnosti i inovativnosti gospodarstva i društva, izgradnji poticajnog okruženja otpornog na krize (izazove), resursnoj učinkovitosti i povezanosti te uravnoteženom i pametnom regionalnom razvoju. Kvalitetna i zdravstvena zaštita i zdravstvena skrb kao prioritetno područje javne politike. Tehnološke promjene i demografski izazovi s aspekta starenja stanovništva oblikovali su prioritete javnih politika u nadolazećem razdoblju. Pripadajućim posebnim ciljem poboljšanje dostupnosti i kvalitete zdravstvene zaštite i socijalne skrbi uz daljnji razvoj i jačanje programa prevencije za zdrav i kvalitetan život obuhvaćena je nužna modernizacija zdravstvene infrastrukture i usluga na području

Zadarske županije, a u skladu sa standardima kvalitete i rastućim potrebama zajednice. Dodatna pažnja posvećuje se najranjivijim skupinama kroz razvoj sustava potpore i programa onkološkim i kroničnim bolesnicima, osobama u palijativnoj skrbi i hospicijima, osobama s invaliditetom, djeci i zaštiti žena. Unaprjeđenje kvalitete i dostupnosti zdravstvenih usluga postići će se kroz primjenu novih tehnologija, novih metoda liječenja i najsuvremenije opreme, uz razvoj telemedicine čime će se omogućiti bolja i brža zdravstvena skrb na otocima i udaljenim područjima.

## LITERATURA

- 1) Agencija za razvoj *Zadarske županije ZADRA NOVA (2021) Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Zajedništvom u sigurniju budućnost*. Zadar: Zadarska županija
- 2) Bogdan, Ž., Raguž Krišić, I., Rožić Dumančić, L. (2020). Utjecaj COVID-19 krize na hrvatsko gospodarstvo. *Ekonomska politika Hrvatske u 2021*. Zagreb: Hrvatsko društvo ekonomista
- 3) Britannica, Public Policy, dostupno na: <https://www.britannica.com/topic/governance/Public-policy> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 4) Cairney, P. (2019). *Understanding public policy: Theories and issues*. London: Bloomsbury Publishing Plc.
- 5) Cohen, N. (2012) Policy entrepreneurs and the design of public policy: Conceptual framework and the case of the National Health Insurance Law in Israel, *Journal of Social Research & Policy*, 3 (1), str. 5–26.
- 6) CEE.EU (2022). Croatia economy briefing: A Preview of 2022 Key Economic Events in Croatia, dostupno na: <https://china-cee.eu/2022/02/02/croatia-economy-briefing-a-preview-of-2022-keyeconomic-events-in-croatia/> (pristupljeno 25.05.2023.)
- 7) Compston, H. (2004). Introduction: the Nature of Public Policy in Britain, France and Germany. U: Compston, H. (ur.). *Handbook of Public Policy in Europe*. Britain, France and Germany. New York: Palgrave Macmillian, str. 1-13.
- 8) Doolan, K., S. Puzić, B. Baranović (2018) Inequalities in access to higher education in Croatia: five decades of resilient findings, *Journal of Further and Higher Education*, 42(4), str. 467–481.
- 9) European Commission, Spring 2023 Economic Forecast: an improved outlook amid persistent challenges, dostupno na: [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2023-economic-forecast-improved-outlook-amid-persistent-challenges\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2023-economic-forecast-improved-outlook-amid-persistent-challenges_en) (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 10) Ghaffarzagdegan, N., Lyneis, J., Richardson, G. P. (2011) How small system dynamics models can help the public policy process, *System Dynamics Review*, 27 (1), str. 22–44.
- 11) Invest in Zadar County, Zadar County economy factors, dostupno na: <http://www.investinzadar-croatia.com/en/key-facts> (pristupljeno: 20.05.2023.)

- 12) OECD (2019) *Programme for International Students Assessment (PISA) Results from PISA 2018 – Country Note Croatia*. Paris
- 13) Petek, A. (2012) Što su hrvatske javne politike, *Hrvatske javne politike*, 11 (9), str. 37-45.
- 14) Point Park University (2023) The Five Stages of the Policy Making Cycle, dostupno na: <https://online.pointpark.edu/public-administration/policy-making-cycle/> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 15) Puljiz, V. (2008). Socijalna politika Hrvatske. U: Puljiz, V. i sur. *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet, str. 1-71.
- 16) Stone, D. (2008) Global public policy, transnational policy communities, and their networks, *Policy Studies Journal*, 36 (1), str. 19–38.
- 17) Sustainable Governance Indicators, Social Policies in Croatia, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/Croatia/Social_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 18) Sustainable Governance Indicators, Economic Policies, dostupno na: [https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2022/Croatia/Economic_Policies) (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 19) Wedel, J. R., Shore, C., Feldman, G., Lathrop, S. (2005) Toward an Anthropology of Public Policy, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600 (1), str. 30–51.
- 20) Zadarska županija, Prioriteti javne politike, dostupno na: <https://www.zadarskazupanija.hr/novosti/itemlist/category/130-upravni-odjel-za-zdravstvo-socijalnu-skrb-udruga-i-mlade> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 21) Žiljak, T., N. Baketa (2018) Education Policy in Croatia, in: Z. Petak, K. Kotarski (eds.), *Policy-Making at the European Periphery: The Case of Croatia*. Cham: Palgrave Macmillan, str. 265-283.