

# Proračun Republike Hrvatske i Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. - 2026.

---

**Tatović, Lucija**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Rijeka, Faculty of Tourism and Hospitality Management / Sveučilište u Rijeci, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:191:801198>

*Rights / Prava:* [Attribution 4.0 International](#)/[Imenovanje 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-13**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository of Faculty of Tourism and Hospitality Management - Repository of students works of the Faculty of Tourism and Hospitality Management](#)



**SVEUČILIŠTE U RIJECI**  
**Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu**  
**Preddiplomski sveučilišni studij**

**LUCIJA TATOVIĆ**

**Proračun Republike Hrvatske i plan oporavka i otpornosti 2021. –  
2026.**

**Budget of the Republic of Croatia and Plan of the recovery and  
resistance 2021. -2026.**

Završni rad

Zabok, 2023.

**SVEUČILIŠTE U RIJECI**  
**Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu**  
**Preddiplomski sveučilišni studij**  
Poslovna ekonomija u turizmu i ugostiteljstvu  
Studijski smjer: Menadžment u hotelijerstvu

**Proračun Republike Hrvatske i plan oporavka i otpornosti 2021. –  
2026.**

**Budget of the Republic of Croatia and Plan of the recovery and  
resistance 2021. -2026.**

Završni rad

Kolegij:	<b>Javne financije</b>	Student:	<b>Lucija Tatović</b>
Mentor:	<b>Izv. prof. dr. sc. Sabina Hodžić</b>	Matični broj:	<b>24618/18</b>

Zabok, lipanj 2023.



SVEUČILIŠTE U RIJECI UNIVERSITY OF RIJEKA  
FAKULTET ZA MENADŽMENT U TURIZMU I UGOSTITELJSTVU  
FACULTY OF TOURISM AND HOSPITALITY MANAGEMENT  
OPATIJA, HRVATSKA CROATIA

**IZJAVA STUDENTA - AUTORA  
O JAVNOJ OBJAVI OBRANJENOG ZAVRŠNOG/DIPLOMSKOG/DOKTORSKOG  
RADA**

Lucija Tatović  
(ime i prezime studenta)

ps24618,  
(Matični broj studenta)

Izjavljujem da kao student - autor Završnog rada dozvoljavam Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci da ga trajno javno objavi i besplatno učini dostupnim javnosti u cjelovitom tekstu u mrežnom digitalnom repozitoriju Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci.

U svrhu podržavanja **otvorenog** pristupa *završnim* radovima trajno objavljenim u javno dostupnom digitalnom repozitoriju Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Sveučilišta u Rijeci, ovom Izjavom dajem neisključivo imovinsko pravo iskorištavanja bez sadržajnog, vremenskog i prostornog mog Završnog rada kao autorskog djela pod uvjetima *Creative Commons* licencije **CC BY** Imenovanje, prema opisu dostupnom na <http://creativecommons.org/licenses/>.

Opatija, 28.6.2023.

Student - autor:

Tatović

(potpis)

## Sažetak

Proračun je temeljni financijski i ekonomski akt te glavni instrument financiranja svake države. Njime se planiraju prihodi i primici te određuju rashodi i izdaci za jednu proračunsku godinu. Prihodi prikupljeni od poreza, naknada i drugih davanja raspoređeni su na način da pokrivaju sve do tada nastale rashode te ostvaruju opće blagostanje u državi. Proračun sadrži opći dio, posebni dio te plan razvojnih programa. Najvažnije funkcije samog proračuna su prikaz najvažnijih ciljeva države u fiskalnoj godini, služi kao instrument državnog utjecaja na gospodarsku situaciju zemlje te služi kao sustav kontrole prikupljanja i korištenja proračunskih sredstava. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. dokument je unutar kojeg Vlada daje jasne ciljeve u vidu pet komponenti i jedne inicijative. Rad prikazuje obilježja te sadržaj samog proračuna kao i procese izrade. Osim općih dijelova proračuna prikazuje se i trend kretanja proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu te projekcije za 2023. – 2024. godinu. Nastavak rada analizira Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. kroz njegove komponente i podkomponente.

Ključne riječi: proračun, prihodi, rashodi, Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.

## Sadržaj

Uvod.....	1
<b>1. Temeljna obilježja proračuna.....</b>	<b>2</b>
1.1. Povijest proračuna .....	2
1.2. Funkcije proračuna.....	3
1.3. Načela proračuna .....	4
<b>2. Karakteristike proračuna Republike Hrvatske .....</b>	<b>8</b>
2.1. Proces donošenja proračuna .....	8
2.2. Struktura i elementi proračuna .....	9
2.3. Trend kretanja proračunskih rashoda i prihoda u razdoblju 2022. – 2024. ....	10
<b>3. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. ....</b>	<b>15</b>
3.1. Opći ciljevi plana .....	15
3.2. Obilježja komponenti plana .....	18
3.3. Financijska ulaganja u pojedinačne komponente plana .....	21
Zaključak .....	32
Bibliografija .....	33
Popis ilustracija .....	34

## Uvod

Glavni instrument financiranja javne potrošnje naziva se proračunom. Njime se planiraju svi prihodi i primitci i utvrđuju svi rashodi i izdaci za određen vremenski period. Sadrži i projekciju prihoda i primitaka te rashoda i izdataka za naredne dvije godine. Proračunska godina podrazumijeva dvanaestomjesečno razdoblje, počevši od 1. siječnja pa sve do 31. prosinca te iste godine. Unutar same tematike proračuna nalazi se i Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.. Napravljen je s ciljem ublažavanja ekonomske i društvene posljedice COVID-19 pandemije. Sadržava pet komponenti te jednu inicijativu, a unutar istih raspoređuje se 49,2 milijarde kuna na određene reforme i investicije. Plan se proteže na preko 1100 stranica, a obuhvaća se 77 reformi i 152 ulaganja.

Predmet istraživanja ovog rada je proračun Republike Hrvatske njegova funkcija i elementi te Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Cilj istraživanja ovog rada je analizirati elemente i trend kretanja proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu te projekcije za 2023.-2024. godinu te analizirati komponente Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. -2026. Svrha istraživanja je pobliže objasniti način funkcioniranja proračuna Republike Hrvatske 2022. – 2024. godine te Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026. godine, a podaci koji su korišteni unutar rada dostupni su široj javnosti. Metode korištene prilikom pisanja ovog rada su metode analize i sinteze te metode indukcije.

Rad je podijeljen u tri glavna poglavlja. Prvo poglavlje opisuje povijest proračuna i njegovu definiciju kako bi pobliže objasnili osnovni pojmovi samog proračuna. Drugo poglavlje bavi se detaljnom analizom proračuna Republike Hrvatske za period 2022. – 2024. Posljednje poglavlje bavi se objašnjavanjem ciljeva, reformi, investicija te samih komponenti Nacionalnog plana oporavka i sigurnosti 2021. – 2026. U zaključku su navedena zaključna razmatranja.

# 1. Temeljna obilježja proračuna

Državni proračun je dokument unutar kojeg se predviđaju prihodi kao i primici te određuju rashodi i izdaci za određeni vremenski period, a sve u skladu sa zakonom. Sami proračun formulira vlada, a donošenje istog smatra se jednim od najvažnijih financijskih, ali i političkih događaja u godini.

Ključnu ulogu po pitanju proračuna imaju ministar financija i njegov najuži tim suradnika. Sama zadaća im je da o istome informiraju javnost u pogledu budućih ciljeva kao i sumi novaca kojom država raspolaže unutar određenog vremenskog perioda (jedna godina). Proračun se sastoji se od proračunskih prihoda i rashoda, a isti se utvrđuju prije početka same proračunske godine. Sama sredstva proračuna služe za financiranje poslova, funkcija i programa državnih tijela i tijela lokalne i područne samouprave, kao i drugih proračunskih korisnika. Visina sredstava financiranja utvrđena su zakonom s ciljem općeg blagostanja korisnika proračuna.

## 1.1. Povijest proračuna

Proračun ili budžet izvedenica je od starofrancuske riječi „bougette“ što označava malenu kožnu torbicu unutar koje su tadašnji trgovci držali novac. S druge strane u engleskoj terminologiji „budget“ je označavalo kožnu torbu ministra financija koja je sadržavala dokumentaciju prijedloga državnog prihoda i rashoda za narednu godinu.<sup>1</sup>

Službeni početak proračuna započinje u Velikoj Britaniji početkom 20. stoljeća. Tamo je, 29. travnja 1910. godine, usvojen prvi državni proračun, a sve sa ciljem umanjivanja razlike među bogatim i siromašnim građanima. Narodni proračun usvojen je od strane britanskog premjera Herbert Henry Asquith, a najveću podršku pridobio je od Davida Lloyd Georgea (tadašnji ministar financija) i Winstona Churchilla (tadašnji ministar unutarnjih poslova). Ovim revolucionarnim pokretom uveli su se do tada neviđeni porez na bogatstvo, a prikupljena sredstva iskorištena su za jačanje socijalnog sektora.

Nešto kasnije svoju priču o proračunima započinje Europa, a sve kreće od triju europskih zajednica - Europska zajednica za ugljen i čelik (ECSC), Europska ekonomska zajednica (EEC) i Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom). Svaka od tih triju zajednica imala je zasebne proračune sve do Ugovora o spajanju nastalim 1. srpnja 1967. godine. Spomenutim ugovorom izvršna tijela spojena su u zajedničku Komisiju te Vijeće ministara, a zasebni

---

<sup>1</sup> Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=50685> (pristupljeno 03. ožujka 2023.)



proračuni sjedinjeni su u opći proračun europskih zajednica - the general budget of the European Communities. Uz sami opći proračun postojao je i operativni proračun Europske

## **1.2. Funkcije proračuna**

Proračun, osnovni instrument financiranja javnih rashoda, temeljni je dokument ekonomske politike određene države koji kroz planiranje ukupnih prihoda utvrđuje rashode za jednu godinu. Kao takvom namijenjena mu je pravna, gospodarska, financijska i politička funkcija.

Proračun ima tri glavne funkcije: pokazuje najvažnije ciljeve države tijekom fiskalne godine, služi kao instrument državnog utjecaja na gospodarsku situaciju u zemlji i kao sustav kontrole prikupljanja i korištenja sredstava proračuna.<sup>2</sup>

Ciljeve proračuna definira zakonski okvir, a postiže ga uvođenjem strateškog planiranja i definiranja strateških ciljeva kao i prioriteta, povezivanjem ciljeva i proračunskih sredstava, razvojem operativnog planiranja i pokazatelja uspješnosti te fleksibilnošću u upravljanju proračunskim sredstvima. Spomenutu fleksibilnost u upravljanju proračunskim sredstvima, stavlja se kao najvažniju funkciju u definiranju samih ciljeva. Ona zahtjeva veliku razinu odgovornosti, od strane nadležnih ministarstava, za visinu i vrstu ostvarenih troškova, ali i za postignute rezultate. Unutar navedenog, upravljačka struktura, dužna je osigurati koncept „vrijednost za novac“ koji u ishodu mijenja skupe, neadekvatne i neučinkovite, ali „uhodane“ aktivnosti i poslovne funkcije.<sup>3</sup> Unutar samih ciljeva vidljivo je i prikupljanje te trošenje proračunskih sredstava kao i funkcija kontrole istih koja se sprovodi na svim razinama organizacije u okviru upravljačke strukture.

Utjecaj proračuna na ekonomsko stanje države očituje se unutar ključnih makroekonomskih ciljeva kao što su pozitivna vanjsko – trgovinska bilanca, puna zaposlenost, gospodarski rast i stabilnost cijena. Pomoću istog ostvaruje se utjecaj na ponudu proizvodnih faktora kao i njihovih finalnih dobara te se štiti i potpomaže ekonomskoj i socijalnoj dobrobiti građana i to po principu države blagostanja.

---

<sup>2</sup> Ministarstvo financija Republike Hrvatske – Proračun, <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86>, (pristupljeno 03. ožujka 2023.)

<sup>3</sup> Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, *Smjernice za planiranje i izvršenje te evidentiranje i praćenje obveza, prihoda i rashoda, 2011.*, 5.

Nadalje, novija vremena spominju i onu novu funkciju samog proračuna, a to je analitička funkcija. Unutar nje radi se analiza dostupnih podataka, a do istih se dolazi pri završetku jedne fiskalne godine te samim prihvaćanjem godišnjeg obračuna proračuna. Rezultat spomenute analize su pouzdani i vrijedni podaci koji pripomažu u utvrđivanju akcija i mjera države unutar svih područja njene aktivnosti. Isto tako, može se reći kako su ti isti podaci pogodni za donošenje odluka na gospodarskim razinama kao i razinama drugih subjekata u zemlji i inozemstvu.

### **1.3. Načela proračuna**

Izrada proračuna sadržava i svoja načela kojih se nadležno tijelo prilikom sastavljanja mora pridržavati. Primjena samih načela tokom izrade proračuna razlikuje se od države do države, a definira ih zakon iste. Drugim riječima, načela proračuna nekih zemalja mogu biti isključivo tehničkog karaktera, a razlog tome je gubitak prvotnog značenja tijekom uvođenja u proračunski sustav. Razlikujemo dvije podjele načela, i to na klasična i ona suvremena načela proračuna.<sup>4</sup>

Klasična načela nastala su u suvremenim okolnostima u kojima oslabljuje rivalstvo i nestaju svi argumenti između parlamenata izvršne vlasti. Primarni cilj ovog načela bila je upravo ona kontrola zakonodavnog tijela nad administrativnim tijelima nadležnim za predlaganje te izvršenje samog proračuna. Klasična načela u sebi sadrži dvije podjele na *formalno – statična načela i dinamičko – materijalna*.<sup>5</sup>

*Formalno – statična načela* su ona koja se odnose na oblik i sadržaj proračuna i dijele se na: načelo preglednosti/jasnoće, načelo potpunosti i načelo jedinstva.<sup>6</sup>

Načelo preglednosti/jasnoće ostvaruje se pomoću grupiranja proračunskih prihoda na izvor i namjeru potrošnje, te omogućuje kontrolu nad potrošnjom javnih prihoda. Kod samog grupiranja koriste se brojevi specifični za političko – područne i administrativno – područne cjeline.

Načelo potpunosti osniva se na zahtjevu prikazivanja svih prihoda i rashoda bez prethodne kompenzacije, odnosno temeljem bruto tehnike. Proračun rađen ovom tehnikom smatra se sistematičnijim, čime se olakšava kontrola nad potrošnjom javnih prihoda.

---

<sup>4</sup> Jelčić, *Javne financije*, 510. – 518.

<sup>5</sup> Ibidem., 511.

<sup>6</sup> Ibidem.

Načelo jedinstva stavlja pod zahtjev da svi prihodi i rashodi, jedne teritorijalne jedinice, budu prikazani unutar jednog jedinstvenog proračuna. Razlog za postavljanje ovog načela pronalazimo u tome da predstavničko tijelo mora imati potpunu kontrolu i financijsku sliku.

*Dinamičko – materijalna načela* su ona koja se odnose na pripremu te izvršenje proračuna, a dijelimo ih na: načelo točnosti, specijalizacije proračuna, prethodnog odobrenja proračuna, periodičnosti proračuna, ravnoteže proračuna te načelo javnosti proračuna.<sup>7</sup>

Postulat zdravih financija je naziv za načelo točnosti, a proizašao je iz zahtjeva u kojem se moraju realno predvidjeti prihodi i rashodi. Predviđanje mora sadržavati minimalne razlike između planiranih prihoda i rashoda te samih pokazatelja ostvarenih prihoda i rashoda, a sve sa svrhom otklanjanja štetnih posljedica ukoliko se naknadno smanje rashodi te sprječavanje ne toliko popularnih mjera poput naknadnog uvođenja poreza ili povišenja istog.

Specijalizacija proračuna je načelo koje izražava zahtjev klasifikacije prihoda u proračunu na izvore i modalitete njihova prikupljanja, te klasifikacije rashoda prema namjeni potrošnje. Motive formuliranja specijalizacije proračuna pronalazimo u težnji gdje se financijska politika neke države želi uravnotežiti s ekonomskom politikom iste zbog jamstva financiranja društvenih potreba.

Načelo prethodnog odobrenja proračuna zahtjeva od predsjedničkog tijela odobrenje prihoda i rashoda, a isto se mora dogoditi prije nego li izvršna vlast započne s ubiranjem prihoda te trošenjem prikupljenih sredstava. Princip prethodnog odobrenja proračuna se ne odnosi samo na onaj s početka proračunske godine, već i na one dopunske te moguće izmjene proračuna.

Periodičnost proračuna je načelo prema kojem se proračun donosi unaprijed za neko određeno razdoblje. Uglavnom, to određeno razdoblje obuhvaća jednu godinu zbog preraspodjele društvenog proizvoda te lakšeg i točnijeg planiranja prihoda i rashoda. Tijekom godine može doći do situacije promjena prihoda i rashoda te se onda obavlja rebalans proračuna.

Načelo ravnoteže proračuna zahtjeva da u proračunu prihodi i rashodi budu međusobno uravnoteženi, to jest, da su ukupni prihodi jednaki ukupnim rashodima. Dvije su situacije moguće u kojima dolazi do neuravnoteženja proračuna. Prva govori o proračunskom suficitu gdje dolazi do viška prihoda nad rashodima, a druga o proračunskom deficitu gdje nastupa manjak prihoda nad rashodima. Rezultat ravnoteže proračuna osigurava opću ravnotežu u zemlji, a odnosi se na državni kredit, monetarne prilike te kupovnu snagu novca.

---

<sup>7</sup> Jelčić, op.cit., 511.

Informiranje javnosti o koracima u fazi donošenja, izvršenja i same kontrole proračuna, kao i informacije o završnom računu proračuna je zahtjev koji stavlja načelo javnosti proračuna. Izražajnost, navedenog načela, dolazi uslijed donošenja proračuna unutar kojeg se iznose brojučani podaci, objašnjavaju financijske, ekonomske i socijalne prilike u državi te iznose moguća rješenja problema i slično.

Suvremeni svijet stvara potrebu za nadopunom klasičnih načela, a ista se trebaju zasnivati na suvremenom proračunskom načinu financiranja koja će osigurati racionalan proračunski menadžment te optimalan proces odlučivanja. Suvremena načela možemo razdijeliti na tri osnovne grupe s nekoliko podgrupa:<sup>8</sup>

1. Osnovna načela proračuna
  - a) Načelo proračuna izvršne vlasti
  - b) Načelo odgovornosti izvršne vlasti
2. Načelo nadležnosti
  - a) Načelo dostatne operativnosti
  - b) Načelo autonomnog odlučivanja
  - c) Načelo primjenjivih rokova
3. Postupna načela
  - a) Načelo vertikalnog informiranja
  - b) Načelo pluralizma metoda
  - c) Načelo integrativnog proračunskog menadžmenta

Sastavljanje proračuna jedna je od zadaća izvršne vlasti, odakle i naziv načela izvršne vlasti. Sam naziv ovog načela s formalnog gledišta je kriv, međutim on u pravilu predstavlja bit stvari. Razlog tome je što pri samoj izradi proračuna dominira izvršna vlast, ali ona zakonodavna isti mora i odobriti. Sastavljanje proračuna prema ovom principu po pravilu bi trebalo ići paralelno s prijedlozima programa vlade, odnosno vlada je ta koja treba stajati iza njega te snositi svu odgovornost.

Sastavljanje, donošenje te izvršenje proračuna odgovornosti je koju izvršna vlast mora prihvatiti, a iz čega i proizlazi naziv načela odgovornosti izvršne vlasti. Zahtjev načela je da se uz spomenutu odgovornost, izvršnoj vlasti, da i pravo svezi poduzimanja svih mjera koje su potrebne za racionalno izvršenje proračuna.

Načelo dostatne operativnosti izvršnoj vlasti daje pravo izvršenja postavljenih ciljeva adekvatnim izvršenjem proračuna, a sve mora biti u skladu sa određenim stupnjem političke

---

<sup>8</sup> Jelčić, op.cit., 518.

kulture. Nedostatak iste izaziva osjećaj smanjenja utjecaja i kontrole funkcije parlamenta od strane političkih krugova.

Osiguranje fleksibilnosti kao i ekonomičnosti mjera uprave zahtjevi su načela autonomnog odlučivanja, a ista predstavljaju lagodniji pristup izvršne vlasti pri izvršenju samog proračuna. Rezultat ovakvog načina pristupa će dovesti do smanjenja mogućnosti nastupa situacije u kojoj bi se moralo pristupiti modificiranju pojedinih stavki u proračunu, a izvršna bi vlast dobila za pravo odabir načina u ostvarivanju ciljeva (unutar utvrđenih granica).

Primjenom načela promjenjivih rokova želi se postići odstupanje od stroge primjene jednogodišnjih proračuna zbog neefikasnosti istih. Sama primjena ovog načela dovela bi do bolje prilagodbe novim okolnostima, primjerice pri višegodišnjim investicijskim programima (odobrenje sredstava za više godina).

Načelo vertikalnog informiranja zahtjeva od zakonodavne i izvršne vlasti da putem vertikalnog informiranja (odozdo prema gore) dođu do informacija potrebnih za donošenje odluka. Drugim riječima, svaka služba bi trebala sastavljati periodičan izvještaj o radu te financijski izvještaj putem kojega se navedene službe mogu informirati. Dakako, važno je za naglasiti da se izvještaji tada ne bi trebali ograničavati samo na registraciju promjena već bi trebali sadržavati i objašnjenja zašto je do istih došlo unutar proračunskih sredstva te procjenu novih mjera.

Potreba za načelom pluralizma metoda nastala je zbog raznolikosti oblika djelovanja suvremene države (izvršenje, planiranje, upravljanje i slično). Drugim riječima, javlja se potreba koja na osnovi pluralizma metoda primjenjuje različite oblike postupka za pojedina područja. Stoga, uz uobičajene metode rada uprave, moraju se početi primjenjivati i one metode karakteristične za privatni sektor gospodarstva. Razlog tome je što unutar njega postoji niz faktora (sociološki, ekonomski, pravni, politički i slično) koji djeluju na sastavljanje proračuna, a iste nije moguće obraditi primjenom samo jedne metode, pa se za pojedine probleme mora primijeniti prilagođeni postupak.

Načelo integrativnog proračunskog menadžmenta daje na zahtjev da bi na određenoj razini teritorijalne organizacije trebala postojati i posebna organizacijska jedinica koja je nadležna za odluke pri sastavljanju proračuna i njegovom izvršenju. Spomenute organizacije bile bi zadužene za podnošenje prijedloga te izrađivanje prognoze o razvoju državnih financija, ali i kontrolu financijskog ponašanja korisnika proračunskih sredstava na svome području. Kako bi zaduženja bila u potpunosti obavljena, organizacije moraju biti upućene u sveukupnu proračunsku proceduru.

## **2. Karakteristike proračuna Republike Hrvatske**

Državni proračun je „blagajna“ koju pune porezni obveznici, odnosno poduzeća i građani, a sve s ciljem pokrivanja potreba države i njenih građana. Državni proračun prema Zakonu o proračun (Narodne novine br. 144/21) isti definira ovako – državni je proračun akt donesen od strane Hrvatskog sabora, a sadržava plan za tekuću godinu te projekcije za naredne dvije proračunske godine. Unutar istog procjenjuju se prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci Republike Hrvatske i proračunskih korisnika.

### **2.1. Proces donošenja proračuna**

Proračun se donosi krajem tekuće godine za iduću, odnosno fiskalnu godinu. Prolazi kroz tri faze: priprema prijedloga proračuna, usvajanje i izvršenje proračuna. Donosi ga predstavnička vlast na prijedlog izvršne, a ista je odgovorna za planiranje i izvršenje proračuna.

Početak proračuna započinje s prijedlogom fiskalne politike za iduću godinu, a ključnu ulogu u svemu tome igra Ministarstvo financija. Idući korak je okružnica državnog proračuna koju Ministarstvo financija dostavlja proračunskim korisnicima u rujnu zbog utvrđivanja ukupne visine proračunskih sredstava za narednu godinu. Pregovaranje i usklade zahtjeva završava 10. listopada tekuće godine nakon čega Ministarstvo financija prijedlog šalje Vladi.

Nakon Vladinog razmatranja prijedloga te detaljne analize Odbora za financije i državni proračun, isti se šalje s obrazloženjem predsjedniku Sabora. Nakon saborske rasprave kreće glasanje, a na posljetku i usvajanje proračuna. Rok za usvajanje proračuna za iduću godinu je 15. prosinac tekuće godine. Odobrenjem proračuna i donošenjem zakona o istom započinje se faza izvršenja proračuna.

Posljednja faza donosi prikupljanje planiranih prihoda za proračun, a isti se troše u svrhu planirane namjene. Nakon usvajanja proračuna Ministarstvo financija izvještava ostala ministarstva i proračunske korisnike o odobrenim sredstvima. Od 1. siječnja naredne godine službeno započinje fiskalna godina unutar koje se proračun i izvršava u okviru prikupljanja prihoda i trošenja novca (aktivnosti se izvršavaju pod nadzorom i kontrolom). Ministarstvo financija dužno je sredinom godine sastaviti izvješće o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna te isti dostaviti Vladi na raspravu, nakon čega se šalje Saboru.

## 2.2. Struktura i elementi proračuna

Proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela.<sup>9</sup> Opći dio proračuna dijeli se na račun prihoda i rashoda te na račun financiranja. Prvi račun prikazuje prihode i rashode po ekonomskoj klasifikaciji, kao i razini deficita ili suficita, a drugi račun prikazuje primitke od financijske imovine i zaduživanja te izdatke za financijsku imovinu kao i otplate kredita i zajmova. Posebni dio proračuna sadrži plan rashoda i izdataka svakog pojedinog proračunskog korisnika, a iskazani su po vrstama te raspodijeljeni unutar programa koji se sastoje od aktivnosti i projekata.

Izvori prikupljanja prihoda su različiti, stoga se i prikupljaju na različite načine, odnosno, primjenom različitih financijskih instrumenata. Svaka zemlja za sebe odlučuje na koje će načine i iz kojih izvora prikupljati prihode. Raznolikost u prikupljanju proizlazi iz njene financijske snage, obliku političke vlasti, stupnju nezavisnosti državne vlasti te razvijenosti financijskih instrumenata. Prema ekonomskoj klasifikaciji oni su sljedeći: prihodi od financijske i nefinancijske imovine, prihodi od poreza, prihodi državne uprave, prihodi od kazni te prihodi od administrativnih pristojbi.<sup>10</sup>

Najznačajniji prihodi su oni prikupljeni od poreza. Predstavljaju prisilna davanja fizičkih osoba i poduzeća bez izravne protuusluge. Međutim, oporezivanje je jedini učinkovit izvor financiranja javnih dobara i usluga koje svi koristimo. Nadalje, imamo i prihode od imovine, a koji proizlaze iz korištenja državne imovine. Prikupljaju se od financijske i nefinancijske imovine, a ostvareni prihodi zakonski su određeni za koju se namjenu mogu iskoristiti. Prihodi od financijske imovine ubiru se na sljedeće načine: kamatama na oročeni depozit te na depozite po viđenju i zateznim kamatama, komunalnim naknadama i doprinosima, zakupima poslovnih prostora i javnih površina, prodaju stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo te obroka za najam.<sup>11</sup> S druge strane, prihodi nefinancijske imovine prikupljaju se od zakupa nekretnina, naknada za koncesije i spomeničke rente te iznajmljivanja druge imovine.<sup>12</sup>

Osim prihoda, koji povećavaju državni proračun, država također izdvaja neka svoja sredstva kako bi se ostvarilo blagostanje javnih potreba građana. Rast proračunskih rashoda iz godine u godinu nije stran pojam, razlog tome su promjene u tehnologiji, broju stanovnika, mijenjanje društvenih i političkih faktora, rast dohotka po stanovniku i tako dalje. Kako bi se zagarantirala

---

<sup>9</sup> Zakon o proračunu, čl. 16, st. 1.

<sup>10</sup> Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, čl. 6, st. 1.

<sup>11</sup> Mahaček, Bestvina-Bukvić i Kantor, "Ostvareni prihodi i primici jedinica Lokalne i područne samouprave s revizijskim osvrtom na prihode od imovine", 223.

<sup>12</sup> Ibidem.

dobra raspodjela, a time i kontrola samih rashoda isti bi se, u proračunu, trebali klasificirati na više načina. Stoga, razlikujemo iduće klasifikacije:<sup>13</sup>

1. Ekonomska klasifikacija (po ekonomskoj namjeni)
2. Funkcijska klasifikacija (po namjeni)
3. Programska klasifikacija (po programima, projektima i aktivnostima)
4. Organizacijska klasifikacija (po organizacijskim jedinicama)
5. Klasifikacija po izvorima financiranja
6. Lokacijska klasifikacija (po teritorijalnim cjelinama)

Međutim, nisu u upotrebi sve navedene klasifikacije te nisu ni primjenjive za sve razine. Najzastupljenije, među njima, su ekonomske i funkcijske klasifikacije.

Ekonomska klasifikacija dijeli se na poslovne rashode te rashode za nabavu nefinancijske imovine. Rashodi vezani uz poslovanje čine većinu ukupnih rashoda zbog isplaćivanja plaća zaposlenih u državnim institucijama te financiranja materijalnih rashoda kao i financijskih troškova koji dolaze zbog zaduživanja. Isto tako, unutar spomenutih rashoda nalaze se i mirovine, socijalna davanja i naknade, subvencije i razne pomoći. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine, s druge strane, nastaju zbog nabave proizvedene te neproizvodne imovine, strateških zaliha i slično. Najzastupljeniji rashod među njima je rashod za nabavu građevinskih objekata.

Funkcijska klasifikacija rashode razvrstava prema njihovoj namjeni, odnosno broječanim oznaka razvrstava ih u razrede, skupine i podskupine u tri razine.

### **2.3. Trend kretanja proračunskih rashoda i prihoda u razdoblju 2022. – 2024.**

Prihodima državnog proračuna 2022. – 2024. očekuje se ostvarenje gospodarskog oporavaka. Uzima se u obzir cjelogodišnji fiskalni učinci provedenih poreznih izmjena unutar okvira poreza na dobit, dohodak i dodanu vrijednost te trošarinskih propisa. Veliku važnost za prihode ima povlačenje sredstava iz EU fondova unutar čega najveću ulogu imaju ona sredstva iz tekućeg Višegodišnjeg financijskog okvira 2014. – 2020., međutim planirana su i nova sredstva iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. Fiskalna projekcija uključuje korištenje sredstava iz novog instrumenta EU - Nova generacija koji će za cilj staviti jačanje oporavka i otpornosti gospodarstva kroz sve projekte (razvojne, strateške i reformske). Rezultat novog

---

<sup>13</sup> Zakon o proračunu, čl. 16, st. 2.



instrumenta biti će brz oporavak ekonomije uz održive javne financije. Isto tako, navodi se i projekcija sredstava iz Fonda solidarnosti EU koja će financirati dio obnove javnih infrastruktura (obrazovna, zdravstvena i kulturna) oštećene tijekom jakog i razornog potresa.

Prihodna strana proračuna biti će odraz projiciranog gospodarskog oporavka. Sukladno tome, u 2022. godini ukupni su prihodi (državnog proračuna) bili projicirani u iznosu od 158,8 milijardi kuna. U 2023. godini rastu za 3,5% (164,4 milijarde kuna), a u 2024. godina predviđa se ukupni приход od 164,8 milijardi kuna (međugodišnji rast od 0,2%).<sup>14</sup>

**Tablica 1.** Kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2020. – 2024.

PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA	
OSTVARENJE 2020.	131.578.459.371,00 kn
NOVI PLAN 2021.	150.295.029.707,00 kn
PROJEKCIJA 2022.	158.796.493.646,00 kn
PROJEKCIJA 2023.	164.416.336.539,00 kn
PROJEKCIJA 2024.	131.578.459.375,00 kn

Izvor: autorova obrada prema Ministarstvu financija „Smjernice Ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2022.-2024.“, 12.

Projekcija za 2022. godinu nadmašila je novi plan iz 2021. godine i to za 5,7%. Pozitivan trend rasta prihoda nastavio se i u narednim godinama. U 2023. godini prihodi su narasli za 3,5%, a u 2024. planira se rast od 0,2%.

Ukupni rashodi za 2022. godinu u državnom proračunu bili su 164,8 milijardi kuna. Rashodi koji se planiraju financirati iz izvora općih prihoda kao i primitaka te doprinosa i namjenskih primitaka smanjeni su bili za 3,3 milijarde kuna (planirani u visini od 122,3 milijarde kuna) u odnosu na tekući plan iz 2021. godine. Razlozi za ovakav rezultat jesu smanjenja izdvajanja za pokriće dugova zdravstvenog sustava u visini od 4,7 milijardi kuna te suzbijanje nastale panedmije koronavirusa s iznosom od 2,9 milijardi kuna. Rashodi financirani iz ostalih izvora financiranja (ako isti ne utječu na razinu manjka državnog proračuna) planirani su bili u visini od 42,5 milijardi kuna, što daje povećanje od 0,7 milijardi kuna u odnosu na tekući plan 2021. godine.<sup>15</sup>

U 2023. godini ukupni rashodi iznose 165,6 milijardi kuna, a isti su veći za 0,8 milijardi kuna u odnosu na prošlu godinu. Rashodi koji se financiraju iz izvora općih prihoda i primitaka

<sup>14</sup> Ministarstvo financija, „Smjernice Ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2022.-2024.“, 10.

<sup>15</sup> Ibidem., 12.

Ukupni rashodi za 2024. godinu planirani su u visini od 162,5 milijardi kuna. Rashodi financirani iz izvora općih prihoda kao i primitaka te doprinosa i namjenskih primitaka u porastu su za 3 milijarde kuna. S druge strane, rashodi financirani od strane EU sredstava smanjuju se za 6,2 milijarde kuna u odnosu na 2023. godinu u kojoj završava razdoblje korištenja sredstava iz EU fondova 2014. – 2020. Međutim, u tijeku je priprema programa u kojem će se početi koristiti sredstva iz novog programskog razdoblja 2021. – 2027., a informacije o istome će biti poznatije pri završetku i odobrenju programa od strane Europske komisije. Nadalje, unutar 2024. godine očekuju se povećanja rashoda koji će se financirati iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti.<sup>16</sup>

**Tablica 2.** Kretanje ukupnih rashoda državnog proračuna u razdoblju 2020. – 2024.

RASHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA	
IZVRŠENJE 2020.	153.560.417.957,00 kn
TEKUĆI PLAN 2021.	167.365.835.561,00 kn
PROJEKCIJA 2022.	164.780.058.755,00 kn
PROJEKCIJA 2023.	165.637.485.761,00 kn
PROJEKCIJA 2024.	162.503.155.989,00 kn

Izvor: autorova obrada prema Ministarstvu financija „Smjernice Ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2022.-2024.“, 14.

Ukupni rashodi za 2022. godinu prikazuju pad istih za 1,5%, međutim u 2023. godini oni rastu za 0,5%. U 2024. ponovno možemo zamijetiti pad rashoda i to za 1,9%.

**Tablica 3.** Kretanje rashoda državnog proračuna koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka u razdoblju 2020. – 2024.

RASHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA	
IZVRŠENJE 2020.	121.863.687.257,00 kn
TEKUĆI PLAN 2021.	125.577.553.477,00 kn
PROJEKCIJA 2022.	122.280.789.642,00 kn
PROJEKCIJA 2023.	123.864.030.750,00 kn
PROJEKCIJA 2024.	126.881.854.537,00 kn

Izvor: autorova obrada prema Ministarstvu financija „Smjernice Ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2022.-2024.“, 13.

<sup>16</sup> Ministarstvo financija, „Smjernice Ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2022. – 2024.“, 12.

Rashodi financirani iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka u 2022. godini padaju i to za 2,6%. Međutim, istoimeni rashodi u narednim godinama rastu i to u 2023. godini oni su veći za 1,3% u odnosu na 2022. godinu, a u 2024. rastu za još 2,4%.

**Tablica 4.** Kretanje rashoda državnog proračuna koji se financiraju iz vlastitih prihoda, prihoda za posebne namjene, pomoći i donacija u razdoblju 2020. – 2024.

RASHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA	
IZVRŠENJE 2020.	31.696.730.699,00 kn
TEKUĆI PLAN 2021.	41.788.282.084,00 kn
PROJEKCIJA 2022.	42.508.269.113,00 kn
PROJEKCIJA 2023.	41.773.455.011,00 kn
PROJEKCIJA 2024.	35.621.301.452,00 kn



Izvor: autorova obrada prema Ministarstvu financija „Smjernice Ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2022.-2024.“, 13.

Rashodi financirani iz prihoda za posebne namjene, vlastitih prihoda, donacije te pomoći u 2022. godini pokazuju rast za 1,7%. Međutim, naredne godine pokazuju trend smanjenja istih rashoda. U 2023. godini oni se smanjuju za 1,7%, a u 2024. projicira se smanjenje za čak 14,7%.

Nadalje, važno je za napomenuti kako od 1. siječnja 2023. Republika Hrvatska je prešla na euro, a sukladno time donose se i promjene u proračunu. U daljnjem tekstu objasnit će se o kakvim je promjenama riječ te pobliže objasniti iste.

Proračun donesen za razdoblje 2023. – 2025. morat će sadržavati isključivo valutu euro. Neovisno o tome što su se financijski planovi i proračun pripremali tijekom 2022. godine (prije uvođenja eura) i bili iskazani u kunama, novi se proračun mora iskazati u novoj službenoj valuti.

Osim prikaza podataka za narednu godinu i projekciju za sljedeće dvije iznimno je važno, prilikom sastavljanja financijskog plana i proračuna, prikazati podatke plana tekuće godine i izvršenja prethodne godine. Stoga, unutar novog proračuna podaci za plan tekuće godine i izvršenje prethodne godine bit će preračunati iz kuna u eure prema konverziji fiksnog tečaja.

<b>IZVRŠENJE 2021.</b>	<b>PLAN 2022.</b>	<b>PRORAČUN ZA 2023.</b>	<b>PROJEKCIJA PRORAČUNA ZA 2024.</b>	<b>PROJEKCIJA PRORAČUNA ZA 2025.</b>
 iznose iskazane u kunama potrebno je preračunati u eure primjenom fiksnog tečaja konverzije i iskazati u eurima radi bolje usporedivosti podataka		 plan prihoda i primitaka i rashoda i izdataka potrebno je iskazati u eurima		

**Slika 1.** Proračun za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025.

Izvor: Koordinacijski odbor za prilagodbu opće države, „Uputa o procesu prilagodbe poslovnih subjekata opće države za poslovanje u euru“, 19.

Novo pravilo izrade financijskog plana i proračuna primjenjuje se i na: izradi višegodišnjeg plana uravnoteženja jedinica lokalne i područne samouprave kao i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika te na odluke o privremenom financiranju (financiranju nužnih rashoda i izdataka). Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj (Narodne Novine br. 57/22, 88/22) zahtjeva da se u periodu dvojnog iskazivanja novčani iskazi vrijednosti, sadržani u sažetku Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja iz općeg državnog proračuna, u prilogu uz državni proračun iskazuju i u kunama. Ova obveza nije izričito propisana za ostale subjekte u sektoru opće države, međutim sugerira se postupanje na isti način.

### **3. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.**

Europska unija uspostavila je poseban financijski instrument s ciljem umanjena posljedica nastalim u ekonomiji i društvu tijekom pandemije COVID-19. Spomenutim instrumentom, članicama EU osigurat će se ubrzan gospodarski oporavak te digitalnu i zelenu transformaciju, a krajnji rezultat biti će održivi razvoj te veća otpornost društva i gospodarstva na buduće krize. Kako bih se sa sigurnošću moglo osigurati ekonomsko i društveno blagostanje, u srpnju 2020. postigao se dogovor o planu i oporavku na razini EU. Pokrenuli su instrument pod nazivom „EU sljedeće generacije“ te je usavršen plan o Višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027.

EU sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost Vlada Republike Hrvatske je osigurala oko 6,3 milijardi eura bespovratnih sredstava što čini preko 12% BDP – a iz 2020. godine. Ovim postupkom Republika Hrvatska je pri samome vrhu među EU članicama (prosjeck EU je 3,7%) po iznosu bespovratnih sredstava po stanovniku.

U travnju 2021. Vlada je usvojila Prijedlog nacionalnog plana oporavka i otpornosti te se isti poslao Europskoj komisiji na završno usuglašavanje. Plan je odobren u srpnju 2021. godine. Vrijednost usvojenog plana je 48,2 milijardi kuna te se ta sredstva usmjeravaju na 152 ulaganja unutar istog.

Provedba Nacionalnog plana oporavka i otpornosti određena je vremenskim rokovima te sadrži ključne etape i ciljanje vrijednosti koje će osigurati i održati napredak u provedbi reformi i investicija.

#### **3.1. Opći ciljevi plana**

Nacionalni plan oporavka i otpornosti, prvenstveno, je sažet radi ostvarivanja četiri opća cilja na razini Europske unije: promicanje ekonomske, društvene te teritorijalne kohezije u uniji, jačanje ekonomske i društvene otpornosti, smanjivanje društvenih i ekonomskih učinaka krize te poticanje zelene i digitalne tranzicije.<sup>17</sup> Sve operacije unutar Plana doprinijet će jačanju akcije i protuakcije države na sve nepredvidive situacije (poput pandemije COVID-19), ostvarivanju makroekonomskih stabilnosti kao i spremnosti na brz, održiv i uključiv oporavak.

U periodu 2020. – 2024. potaknut će se proces razvoja društva i gospodarstva svih dijelova Hrvatske, a poseban se naglasak stavlja na demografsku obnovu koja je zadala poseban izazov

---

<sup>17</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 5.

uslijed pandemije. Nadalje, unutar istog okvira važno je osigurati podjednake mogućnosti za sve te pristup tržištu rada kao i pravedne uvjete rada, socijalnu sigurnosti, zaštitu i uključenost. Uvažavajući ciljeve zelenog plana EU kao i same ambicije za ostvarenjem klimatski neutralne unije, postavljaju se prioritete klimatske, okolišne, socijalne te digitalne prirode unutar kojih Republika Hrvatska daje vlastiti doprinos ostvarenju zajedničkih ciljeva EU. Međutim, osobna korist ovih prioriteta za Republiku Hrvatsku će označavati energetska i digitalna tranziciju s ciljem postizanja konkurentnosti hrvatskog gospodarstva te podizanja kvalitete života i usluga građanima.

Struktura Plana sastoji se od komponenata (područnih intervencija), a unutar istih definirani su glavni ciljevi (podkomponente) koje je nužno provesti. Svaka reforma definirana je mjerama unutar kojih će se i provoditi. Mjere obuhvaćaju ciljeve, izazove, načine provedbe te opis na koju se ciljanu skupinu one odnose, razdoblje provedbe te procjenu ulaganja. Svaka investicija, određena Nacionalnim planom oporavka i otpornosti, u izravnoj je vezi s reformama bez kojih se ciljevi istog ne bi mogli ostvariti.

Uzimajući u obzir, pravac razvoja Republike Hrvatske utvrđene aktualnim strateškim aktima te trenutnu gospodarsku situaciju izazvanu pandemijom COVID-19 odabrana su ključna područja intervencije, a ista su koncipirana u pet komponenti i jednoj inicijativi.

Komponente Nacionalnog plana oporavka i otpornosti su sljedeće:<sup>18</sup>

1. Gospodarstvo
2. Javna uprava, pravosuđe i državna imovina
3. Obrazovanje, znanost i istraživanje
4. Tržište rada i socijalna zaštita
5. Zdravstvo
6. Inicijativa: Obnova zgrada

Prva komponenta „*Gospodarstvo*“ donijet će konkurentnost u gospodarstvu. Vlada će taj cilj ostvariti na način jačanja poljoprivrede, prometnog sektora, energetike i zaštite okoliša te podizanja razine održivosti turizma (ulagat će se u turizam kontinentalnih krajeva kao i produljenje turističke sezone).

Druga komponenta „*Javna uprava, pravosuđe i upravljanje imovinom*“ pridonijet će poboljšanju učinkovitosti istoimenih komponenti, podići će kvalitetu i dostupnost javnih usluga građanima te učinkovitijoj borbi protiv korupcije.

---

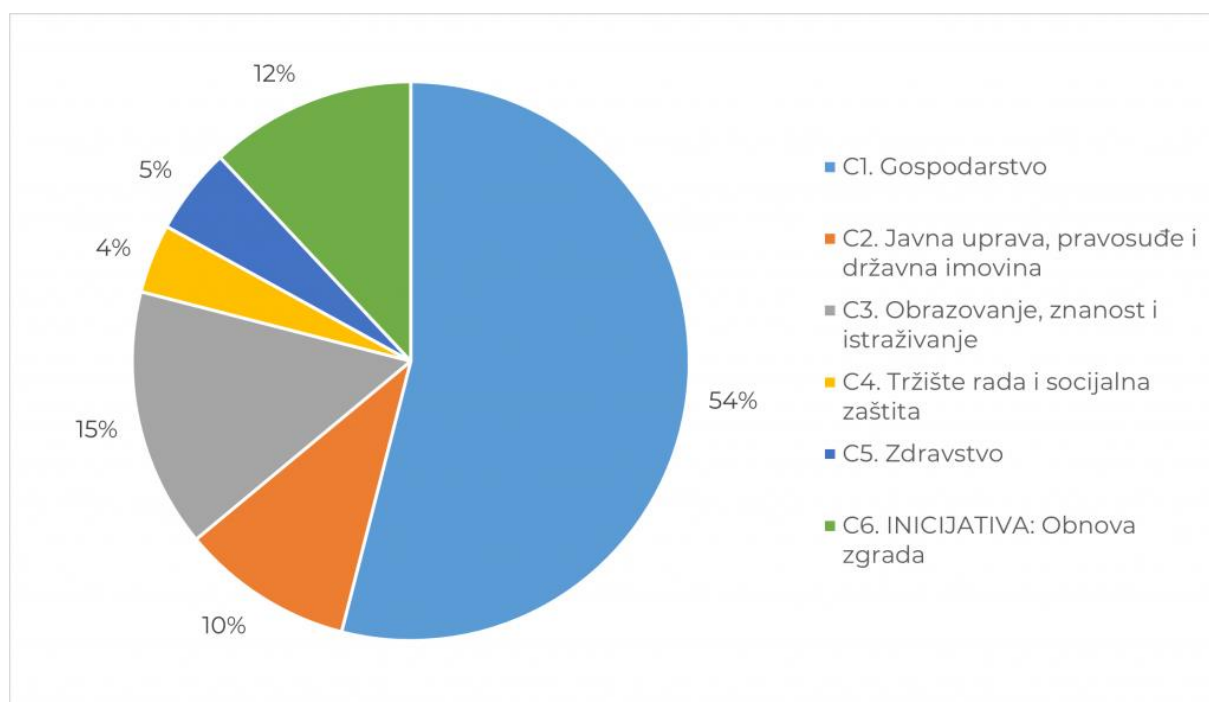
<sup>18</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 6.

Temelj treće komponente „*Obrazovanje, znanost i istraživanje*“ nalazi se u jačanju sustava obrazovanja i znanosti te cjeloživotnom učenju.

Važnosti četvrte komponente „*Tržište rada i socijalna zaštita*“ nalazimo u poticanju zapošljavanja kao i razvoju vještina za tržište rada te osnaživanju mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi. Izazov ove komponente biti će suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti.

Peta komponenta „*Zdravstvo*“ svoj fokus stavlja na dostupnost i održivost zdravstvenog sustava na način modernizacije prevencije i ranog otkrivanja bolesti te razvoja telemedicine i medicinske robotike.

Inicijativa „*Obnova zgrada*“ igra važnu ulogu u održivom razvoju Republike Hrvatske. Inicijativa unutar sebe podrazumijeva iduće: dekarbonizaciju zgrada kao i energetske uštede u zgradstvu, obnovu zgrada pogođenim potresom, obnovu zgrada sa statusom kulturnog dobra te jačanje sposobnosti za djelovanje kod prirodnih katastrofa.



**Grafikon 1.** Raspodjela ulaganja po komponentama

Izvor: Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 8.

Ukupna ulaganja u Nacionalni plan oporavka i otpornosti iznosi 49,08 milijardi kuna, a ista će se sredstva raspodijeliti na 5 komponenti i 1 inicijativu. Gospodarstvo, kao centar Plana, preuzima najveća ulaganja i to čak 54% od ukupnih ulaganja. Razlog ovakvoj fokusiranosti na samo gospodarstvo pronalazi se u padu aktivnosti istog zbog pandemije koronavirusa. Tržište rada i socijalna zaštita za svoje ciljeve uzima 15% od ukupnih ulaganja. Slijedi inicijativa

obnova zgrada sa 12%, zatim javna uprava, pravosuđe te državna imovina sa 10% prihoda od ukupnih ulaganja. Najmanja ulaganja vidljiva su u zdravstvu sa 5% prihoda od ukupnih ulaganja te tržištu rada i socijalnoj zaštiti sa samo 4%.

### **3.2. Obilježja komponenti plana**

Nacionalni plan oporavka i otpornosti sadrži inicijativu obnove zgrada te pet komponenti, a one su sljedeće: *gospodarstvo, javna uprava, pravosuđe i državna imovina, obrazovanje, znanost i istraživanje, tržište rada i socijalna zaštita te zdravstvo.*

Hrvatsko je *gospodarstvo*, uslijed posljedica krize, doživjelo pad aktivnosti od 8,4% u 2020. godini. Međutim, dobrom organizacijom Vlade i poduzetim mjerama u datom trenutku očuvala su se radna mjesta i likvidnost poduzeća, no dugoročna razdoblja zahtijevaju usmjerenje aktivnosti na jačanje konkurentnosti i inovativnosti gospodarstva. Sam oporavak gospodarstva zahtijevat će postizanje otpornosti gospodarstva unutar čega će se morati osigurati sigurnost opskrbe energijom. Sukladno tome, od velikog značaja biti će i razvoj elektroenergetske infrastrukture koja će povećati proizvodnu energiju iz obnovljivih izvora, a sve s ciljem ostvarenja okolišnih i klimatskih ciljeva zadanih od strane EU. Jačanju otpornosti gospodarstva uvelike će pridonijeti ulaganja u razvoj konkurentskog, energetske održivog i učinkovitog prometnog sustava unutar reforme sektora za promet. Primjenom modela održivog razvoja omogućit će se poboljšano upravljanje vodnim resursima kako bi se smanjio gubitak i povećala dostupnost vode građanima. Nadalje, zbog održivosti okoliša kao i prijelaz na kružno gospodarstvo uspostaviti će se sustav učinkovitog gospodarenja otpadom. Poticati će se i razvoj poljoprivrede kako bi se ostvarila prehrambena sigurnost te konkurentnost poljoprivredno – prehrambenog sektora. Uzimajući u obzir ukupni doprinos BDP – a u turizmu Vlada se odlučuje na novi model razvoja turizma. Unutar tog modela pokušat će se ostvariti održivi, zeleni i digitalni turizam. U sklopu Plana daje se zahtjev za ulaganje u oporavak i jačanje otpornosti kulturnog i kreativnog sektora s ciljem otklanjanja postojeće barijere poslovanja na jedinstvenom digitalnom tržištu te mogućnost prilagodbe novim uvjetima poslovanja.

O snaživanje države jedan je od baznih segmenata oporavka i otpornosti, unutar istog pronalazi se uloga koja je nezamjenjiva u okolnostima pandemije i potresa. Otpornost države postiže se na način razvoja učinkovite, digitalne i kompetentne *javne uprave*. Podizanje učinkovitosti države u realizaciji reformi i projekata financiranih iz sredstava EU – a stavlja se kao preduvjet za punu provedbu Plana i apsorpcije sredstva. Rad na daljnjoj decentralizaciji države donijet će kvalitetnije pružanje usluga od strane državne i javne uprave. Uz spomenuto,



poticati će se funkcionalno spajanje pojedinih jedinica lokalne i područne samouprave s ciljem održivijeg planiranja lokalnih proračuna i projekata za podizanje kvalitete života građana. Napori usmjereni prema digitalizaciji države i društva potaknut će razvoj novih digitalnih tehnologija i informacijskih sustava, a isti će biti na raspolaganju javnom i privatnom sektoru kao i građanima. Rezultat navedene digitalizacija biti će jačanje socijalne i gospodarske otpornosti Hrvatske, a istovremeno razvit će se potencijal stvaranja novih radnih mjesta kao i održivog te uključivog rasta. Otpornija i pravednija država, kakvu se i planira stvoriti, zahtijevat će pravnu sigurnost. Navedena sigurnost ostvariva je ako se nastavi promicati razvoj nepristranog i učinkovitog *pravosuđa* koje će biti dostupno svima te se nastavi djelotvorna borba protiv korupcije na svim razinama vlasti. Na posljetku, nastavit će se s vođenjem odgovorne fiskalne politike na način unapređenja fiskalnog okvira kao i poboljšanja upravljanja *državnom imovinom*.

Pandemija COVID-19 koja je zahvatila cijeli svijet utjecala je na sve sfere društva, ponajviše obuhvaćeni su bili sustavi *znanosti, odgoja i obrazovanja*, a koji se smatraju bazom za inovativnost kao i konkurentnost gospodarstva te mogu osigurati održiv i uključiv razvoj. Nadalje, spomenuta pandemija, dodatno je ubrzala i procese četvrte industrijske revolucije, a koja pred države stavlja izazove novih prilagodbi nad tim procesima. Dugoročno, ono označava moderniziran sustav znanosti i obrazovanja koji omogućava cjeloživotno učenje te prilagodbu novih generacija nad novim okolnostima. Vrijeme potpune ili djelomične digitalizacije obrazovanja zahtijevat će reforme i ulaganja kako bi se pridonijelo kvaliteti obrazovanja, odnosno kvalitetnoj obrazovnoj infrastrukturi koja će buduće naraštaje moći pripremiti za izazove i poslove u budućnosti. Dakako, nastavljat će se s radom na reformama i modernizaciji sustava odgoja, obrazovanja kao i strukovnog obrazovanja te će se osigurati dostupnost kvalitetnom i relevantnom visokom obrazovanju koje će omogućiti izjednačavanje mogućnosti za svu djecu uz njihovo uključivanje na svim razinama obrazovanja. Naglašava se važnost jačanja ljudske, institucionalne te infrastrukturne kapacitete znanstvenih sveučilišta i instituta unutar koji se zajedno s poduzetničkom i gospodarskom infrastrukturom stvara okvir za inovacije. Konačno, omogućit će se pretvaranje poduzetničkih ideja u proizvode s dodanom vrijednošću, a time će se generirati rast u ključnim nacionalnim industrijama i industrijama u nastajanju s ciljem osiguranja dugoročne otpornosti i konkurentnosti gospodarstva.

Ulaganje u pogođeno *tržište rada* donijet će očuvanje radnih mjesta i likvidnost poduzeća. Nastavno na isto, naredno razdoblje zahtijevat će osiguranje stabilnosti i učinkovitosti sustava *socijalne skrbi* kao i održivosti mirovinskog sustava te stvaranje novih i kvalitetnijih radnih

mjesta kao i smanjenje stope zaposlenosti. Cjeloživotno obrazovanje, spomenuto u komponenti obrazovanja, znanosti i istraživanja, te usavršavanje radnika kroz ulaganja za prilagodbu tržištu rada i njegovim zahtjevima donijet će zaposlenje svih generacija građana. Unutar NPOO – a kreirat će se moderni zakonodavni okvir koji će promicati inovativne oblike rada, kvalitetna radna mjesta te zapošljavanje na neodređeno. Isti zakonodavni okvir pridonijet će boljem usklađivanju privatnog i poslovnog života kao i fleksibilnost radnog vremena i općenito rada, te privlačnost hrvatskog tržišta rada. Posljedice izazvane pandemijom veliki su utjecaj ostavile na umirovljenike te je od izuzetne važnosti nastaviti s mirovinskom reformom u cilju postizanja adekvatnosti mirovina te stabilnosti mirovinskog sustava. Navedena pandemija pred državu je stavila pred izazov u borbi protiv siromaštva, odnosno njegovom smanjenju, kao i sprječavanju socijalne isključenosti uz razvoj socijalnih usluga za posebno osjetljive skupine. Oporavkom i izgradnjom otpornijeg društva ostvarit će se najviša razina socijalne zaštite za djecu, mlade i obitelji, a posebice starije građane te osobe s invaliditetom, a sve u cilju osiguranja kvalitetnog života te transparentnosti i adekvatnosti socijalnih naknada.

*Zdravlje građana*, u vremenu pandemije, postalo je prioritet svih država te se stavlja kao ključni cilj unutar kojeg se osigurava dostupan, funkcionalan i učinkovit javnozdravstveni sustav. Suzbijanje širenja pandemije zahtijevalo je zatvaranje država i gospodarstva čime se povećala zdravstvena sigurnost građana te spriječila opterećenost zdravstvenog sustava. Međutim, povećala su se proračunska izdvajanja za zdravstveni sustav te kvalitetu istog u okviru pružanja skrbi kao i nabavu medicinske opreme, lijekova i cjepiva, što je pred javne financije stavilo veliki izazov zbog smanjene gospodarske aktivnosti unutar kojih su bili i smanjeni prihodi. U cilju čuvanja zdravlja građana kao i samog gospodarstva biti će potrebno osigurati dostupan i održiv zdravstveni sustav te ga jačati fiskalno, ali i funkcionalno kako bi za buduće situacije, poput novootkrivenih bolesti (zaraznih i kroničnih), se znalo reagirati na puno kvalitetniji i bolji način. Ulaganjima i reformama unutar zdravstva omogućit će se učinkovita zdravstvena skrb na svim razinama zdravstvene zaštite. Važno je, isto tako, tijekom same izgradnje otpornijeg društva osigurati i dostupnost kvalitetne skrbi u svim dijelovima Hrvatske te raditi na prevenciji i ranom otkivanju bolesti. Reformama unutar NPOO – a radit će se na poboljšanju navedenog, a time će se i osigurati veća dostupnost zdravstvene zaštite socijalno ugroženih građana. Modernizirati će se i zdravstveni sustav na način ubrzane digitalizacije te primjenom novih metoda i tehnologija u zdravstvu, a ista će uključivati telemedicinu i medicinsku robotiku. Nefunkcionalnost zdravstvenog sustava, čak i prije same pandemije, temelj je reformi i javnih ulaganja ove komponente unutar koji će se raditi na jačanju

zdravstvene otpornosti, uravnoteženja geografske pokrivenosti te dostupnosti svim građanima. Funkcionalni zdravstveni sustav predstavlja osnovu za uspješan nastavak ostalih gospodarskih aktivnosti, ponajviše turizma.

Neočekivani potres 2020. godine pogodio je Republiku Hrvatsku, a iza sebe ostavio ogromnu materijalnu štetu. Procjena štete u Zagrebu i na Banovini iznosi oko 129 milijardi kuna što je pred javne financije ostavilo ogroman izazov. Od toga dana Republika Hrvatska se bori s obnovom, rekonstrukcijom te revitalizacijom pogođenih područja. Cilj obnove nije samo vraćanje na prvobitno stanje već se želi napraviti potpuna transformacija u zgradstvu s protupotresnim ojačanjem te energetske efikasnosti zgrada. Iznimno je važno ubrzati cijeli *proces obnove zgrada*, ali uz što manje administrativnih procesa i same digitalizacije kako bi se građani mogli što prije vratiti u svoje domove. Samu obnovu zahtjeva niz stambenih i nestambenih zgrada privatne i javne namjene kao i zgrade zdravstvenog i odgojno – obrazovne infrastrukture te zgrade sa statusom kulturnog dobra. Energetska obnova u zgradstvu donijet će racionalnu potrošnju i uštedu energije, dekarbonizaciju sektora zgradarstva, mehaničku otpornost i stabilnost zgrada, a ponajviše će pridonijeti razvoju zelene infrastrukture i kružnog gospodarenja prostorom i zgradama. Samoju učinkovitosti u procesu obnove pridonijet će unapređenje mreže seizmoloških podataka, a unutar istog moći će se bolje planirati budući prostori te gradnja koja će biti otpornije na prirodne katastrofe.

### **3.3. Financijska ulaganja u pojedinačne komponente plana**

27. svibnja 2020. godine Europska komisija predlaže plan oporavka članicama Europske unije kao odgovor na nastalo stanje izazvano pandemijom koronavirusa. Europska unija tim planom želi otkloniti sve do tada nastale posljedice u gospodarstvu, a i društvu te doprinijeti oporavku i jačanju istog. Unutar samog plana postignut je dogovor o instrumentu „EU sljedeće generacije“ te Višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027. Nadalje, uveden je i Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) unutar kojeg će Republici Hrvatskoj, ali i ostalim članicama Europske unije biti osigurana bespovratna sredstva u visini od 672,5 milijardi eura.<sup>19</sup>

Republici Hrvatskoj je u okviru RRF – a osigurano 6,3 milijarde eura<sup>20</sup> (47,5 milijarde kuna) bespovratnih sredstava te 3,6 milijarde eura<sup>21</sup> (27,1 milijarde kuna) zajma. Preduvjet za korištenje navedenih sredstava je Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. koji, u

---

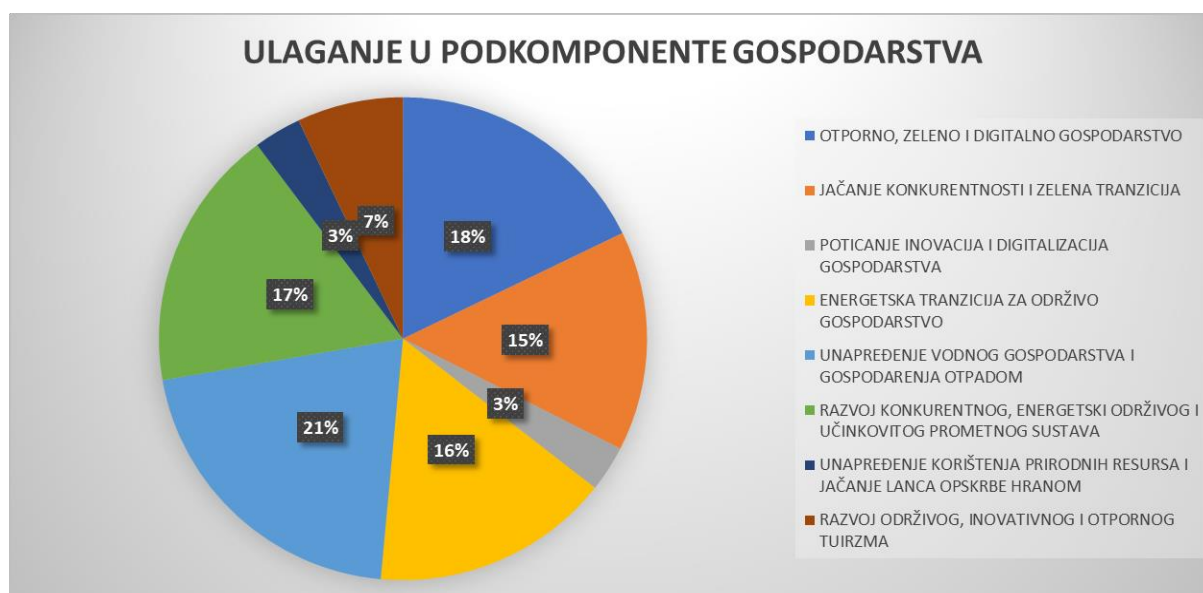
<sup>19</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 3.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

skladu sa zadanim ciljevima RRF – a, obuhvaća sve reforme i investicije. Središte Nacionalnog plana oporavka i otpornosti je brz oporavak hrvatskog gospodarstva te jačanje konkurentnosti Republike Hrvatske na globalnoj razini. Međutim, veliku važnost pridaje se i oporavku zdravstva kao i društveno – ekonomskom oporavku od posljedica pandemije te obnovi Zagreba i Banovine od potresa. Jačanje konkurentnosti Republike Hrvatske na globalnoj razini označavati će reforme i investicije povezane s zelenom i digitalnom tranzicijom, obrazovanjem i razvojem vještina, zapošljavanjem te poboljšanjem poslovnog okruženja, istraživanjem i inovacijama, poboljšanje učinkovitosti javne uprave i zdravstvenog sustava.

Ukupno ulaganje unutar komponente *gospodarstva* iznosi 25.703.728.389,00 kn.<sup>22</sup> Ulaganja zacrtana ovom komponentom biti će raspoređena na razne reforme i investicije te njihove ciljeve.



**Grafikon 2.** Ulaganje u podkomponente gospodarstva

Izvor: autorova obrada prema Vladi Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 482.

Otporno, zeleno i digitalno gospodarstvo za provedbu svojih ciljeva raspoređuje s iznosom od 5.565.450.000,00 kn,<sup>23</sup> odnosno s 18% od ukupnih ulaganja. Ova podkomponenta smatra se odgovorom na stanje nastalo pandemijom COVID – 19, a sve reforme i ciljevi vidljivi su unutar jačanja konkurentnosti i zelene tranzicije te poticanja inovacija i digitalizacije gospodarstva. Jačanje konkurentnosti i zelena tranzicija za svoje ciljeve raspoređuje s iznosom od 4.605.000.000,00 kn,<sup>24</sup> odnosno s 15% od ukupnih ulaganja. Zahtjeva se poboljšanje poslovnog

<sup>22</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 63.

<sup>23</sup> Ibidem., 483.

<sup>24</sup> Ibidem.

okruženja na način smanjenja administrativnih i parafiskalnih nametnika. U okviru istog dogodit će se liberalizacija tržišta usluga te digitalizacija pružanja državnih usluga poslovnom sektoru. Nadalje, osnažit će se i investicijska aktivnost u hrvatskom gospodarstvu, a poseban se naglasak stavlja na zelenu i digitalnu tehnologiju. Podupirat će se i što snažnija internacionalizacija gospodarstva te sama povezanost s regionalnim i globalnim lancima vrijednosti. Ulaganjem u inovacije povećat će se i konkurentnost, produktivnost te diversifikacija hrvatskog gospodarstva. Posljednji cilj unutar ove podkomponente biti će pojednostavljenje digitalne tranzicije na način potpune podrške tvrtkama u primjeni digitalnih rješenja i nadogradnje digitalnih mogućnosti. Dakako, sve to ne bi bilo moguće bez razvoja alternativnih izvora financiranja kao ni bez poticanja aktivnost banaka bez čije podrške investicijska ulaganja ne bi bila izvediva.

Poticanje inovacija i digitalizacija gospodarstva za svoje ciljeve raspolaže s iznosom od 960.450.000,00 kn<sup>25</sup>, odnosno s 3% od ukupnih ulaganja. Središte financiranja unutar ove podkomponente je poticanje inovacija unutar gospodarstva. Republika Hrvatska je, prema rezultatima Europske unije na području inovacija, na samome dnu ljestvice uspjeha. Stoga, za cilj se stavlja povećanje broja tvrtki koje će ulagati u svoja istraživanja i razvoj kao i povećanje privatnih ulaganja u ista područja. Rezultat same reforme bilo bi povećanje produktivnosti, poboljšanje otpornosti hrvatskog gospodarstva, povećanje asortimana baznih proizvoda ili usluga te sama konkurentnost na tržištu.

U okviru energetske tranzicije za održivo gospodarstvo izdvaja se 4.959.701.688,00 kn,<sup>26</sup> odnosno 16% od ukupnih ulaganja. Unutar ove podkomponente razvijat će se elektroenergetske infrastrukture za prijenos i distribuciju električne energije. Navedenim se planira osigurati funkcionalnost nacionalnih potencijala obnovljivih izvora energije te omogućiti priključenje novih od najmanje 800 MW. Ovim projektom se planira do 2030. godine priključenje preko 2500 MW novih elektrana za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora. Uspješnost ovog projekta osigurat će ispunjenje europskog cilja u okviru udjela obnovljivih izvora energije u potrošnji, a ujedno će i smanjiti gubitak unutar sustava optimalnog upravljanja te ostvariti razvoj unutarnjeg tržišta energije. Nadalje, osigurat će se razvoj infrastrukture kojom bi se do 2026. godine trebala modernizirati barem jedna postojeća toplana. Na taj bi se način trebalo opskrbiti s dovoljnom količinom toplinske energije te nastaviti sa širenjem visokoučinkovitih sustava toplinarstva. Rezultat ovog projekta, odnosno cilja, je modernizacija manjih sustava te

---

<sup>25</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 483.

<sup>26</sup> Ibidem.,484.

povećanje energetske učinkovitosti zgrada kao i veće korištenje obnovljivih izvora energije. Konačni projekt unutar ove podkomponente je ulaganje u proizvodnju naprednih biogoriva za daljnju elektrifikaciju prometa, prijevoz te razvoj infrastrukture za proizvodnju. Razlog ovakvog pothvata je dekarbonizacija prometa te ispunjenje europskog cilja o udjelu obnovljivih izvora energije u sektoru prometa.

Podkomponenta unapređenja vodnog gospodarstva te gospodarenja otpadom za sebe uzima 6.500.116.802,00 kn<sup>27</sup>, odnosno 21% od ukupnih ulaganja, te taj iznos raspoređuje na iduće ciljeve. Za prvi cilj stavlja se razvoj infrastrukture za reciklažu komunalnog i ambalažnog otpada. Unutar istog, stvara se potreba za zatvaranjem i sanacijom 26 odlagališta kako bi se smanjile količine neobrađenog miješanog komunalnog otpada. Naposljetku, unaprijedit će se kvaliteta javnih vodnih usluga. Unutar tog projekta planira se osigurati dostupnost pitkoj vodi kroz sustave javne vodoopskrbe za oko 93% stanovnika te smanjiti gubitke u sustavu na 25%.

Za razvoj konkurentnog, energetski održivog i učinkovitog prometnog sustava izdvaja se 5.490.459.899,00 kn<sup>28</sup>, odnosno 17% od ukupnih ulaganja. Ulagać će se u povećanje kapaciteta obalnog linijskog prometa na način nabave putničkih brodova na pogon alternativnih goriva. Rezultat ovog ulaganja biti će poboljšana veza s otocima te smanjenje emisije CO<sub>2</sub>. Korisnicima željezničkog prometa želi se omogućiti pristupačniji i čišći način prijevoza baterijskim elektromotornim vlakom (prototip BEMV baterijskog elektromotornog vlaka i prototip BMV baterijskog motornog vlaka<sup>29</sup>) uz osposobljavanje 6 stabilnih energetskih priključaka za punjenje pogonskih baterija.

Za unapređenje korištenja prirodnih resursa te jačanje lanca opskrbe hranom ulaže se 988.000.000,00 kn<sup>30</sup>, odnosno 3% od ukupnih ulaganja. Unutar te podkomponente ulagać će se u konkurentnost poljoprivrede na način pojednostavljenja administrativnih postupaka, okrupnjavanja poljoprivrednih postupaka te stvaranjem pretpostavki za koncentriranje ponude proizvoda predviđenim za tržište.

Podkomponenta razvoj održivog, inovativnog i otpornog turizma za svoje ciljeve izdvaja iznos od 2.200.000.000,00 kn<sup>31</sup>, odnosno 7% od ukupnih ulaganja. Vladin plan je unutar ove podkomponente stvoriti održivi turizam u destinacijama, a isti će postići na način smanjivanja ovisnosti turizma od proizvoda „sunce i more“. Nadalje, poticat će se i digitalna transformacija

---

<sup>27</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 484.

<sup>28</sup> Ibidem., 485.

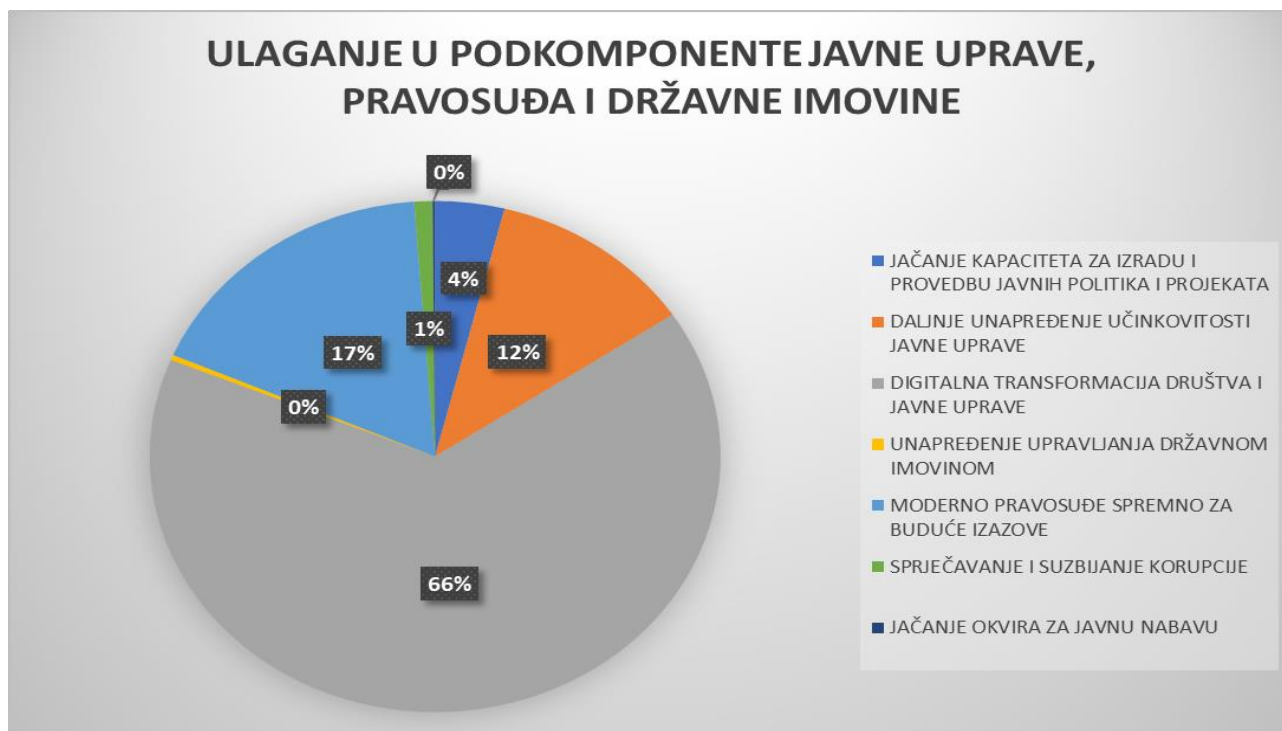
<sup>29</sup> Ibidem., 19.

<sup>30</sup> Ibidem., 486.

<sup>31</sup> Ibidem., 487.

kao i inovacija u području turizma, te će se raditi na povećanju energetske učinkovitosti i kružnog gospodarstva u turizmu.

Ukupna procijenjena vrijednost ulaganja u komponentu *javna uprava, pravosuđe i državna imovina* iznosi 4.378.453.262,00 kn.<sup>32</sup> Ulaganja zacrtana ovom komponentom biti će raspoređena na razne reforme i investicije te njihove ciljeve.



**Grafikon 3.** Ulaganja u podkomponente javne uprave, pravosuđa i državne imovine  
Izvor: autorova obrada prema Vladi Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 838.

Za jačanje kapaciteta i mehanizma upravljanja i provedbe javnih politika i projekata odvojen je iznos od 171.646.787,00 kn,<sup>33</sup> odnosno 4% od ukupnih ulaganja. U okviru ove podkomponente Vlada će, kroz novi zakonodavni okvir i pojačano korištenje digitalnih tehnologija, pospješiti izradu i provedbu javnih politika i projekata na središnjoj i lokalnoj razini. Mehanizmi za upravljanje javnim politikama kao i koordinacijom biti će osnaženi. Unutar ovog cilja planira se nastaviti s provedbom reformi sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem. Ostvarit će se snažna poveznica između Programa Vlade, NRS – a, NPR – a te ostalih strateških planiranja u sklopu kojih se artikuliraju i provode javne politike.

<sup>32</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 838.

<sup>33</sup> Ibidem.

Daljnje unapređenje učinkovitosti javne uprave svoja ulaganja planira u visini od 513.549.841,00 kn,<sup>34</sup> odnosno 12% od ukupnih ulaganja. Podrazumijevat će funkcionalno povezane jedinice područne i lokalne samouprave te digitaliziran proces pružanja usluga građanima. Standardizirat će se sustav upravljanja ljudskim resursima kroz jednak sustav plaća i suvremene metode rada.

Digitalna transformacija društva i javne uprave raspolaže s iznosom od 2.868.961.424,00 kn,<sup>35</sup> odnosno sa 66% od ukupnih ulaganja. Vlada planira razviti strateški okvir unutar kojeg će se utvrditi sustavni pristup digitalizaciji te standardima i ujednačenim mehanizmima koordinacije, praćenja i vrednovanja zbog daljnjeg doprinosa digitalnoj tranziciji. Realizirat će se, u potpunosti, središnji sustav kompatibilnosti, a isti će se koristiti u svrhu sigurne razmjene podataka te povezivanja servisa tijela javne uprave i gospodarstva. Državna će informacijska infrastruktura biti usklađena s europskim inicijativama, a sve s ciljem daljnjeg nastavka digitalizacije i modernizacije postojećih digitalnih javnih usluga. Unutar okvira ove podkomponente osigurat će se i pokrivenost širokopojasnog pristupa te kapaciteti za sektore koji su nužni za oporavak i otpornost.

Unapređenje upravljanja državnom imovinom raspolaže s iznosom od 14.500.000,00 kn,<sup>36</sup> odnosno s 0,003% od ukupnih ulaganja. Unutar same podkomponente usvojen je dokument o vlasničkoj politici sa svrhom definiranja načela upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu. Istoimeno dokument omogućio je provođenje razdvajanja gospodarskih aktivnosti od aktivnosti ciljeva javne politike te efikasniju koordinaciju između nadležnih nacionalnih tijela. Nadalje, usuglašen je nacionalni regulatorni okvir i provedene preporuke za unapređenje korporativnog upravljanja u poduzećima posebnog interesa prema smjernicama OECD – a.

Moderno pravosuđe spremno za buduće izazove radit će na daljnjem jačanju javnih politika u pravosuđu uz pojačanu digitalnu tranziciju, ulaganja u ljudske potencijale te fizičku infrastrukturu. Ulaganja za ovu podkomponentu iznosit će 758.266.113,00 kn<sup>37</sup>, odnosno 17% od ukupnih ulaganja.

Sprječavanje i suzbijanje korupcije obuhvatiti će institucionalni, preventivni te zakonodavni okvir. Unutar ove podkomponente napraviti će se potpuna digitalizacija sustava zbog brže i jednostavnije razmjene podataka. Cilj je dodatno unaprijediti koordinaciju i suradnju tijela u borbi protiv korupcije, odnosno u provedbi antikorupcijske politike. Sami rezultat investicija i

---

<sup>34</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 839.

<sup>35</sup> Ibidem, 840.

<sup>36</sup> Ibidem., 841.

<sup>37</sup> Ibidem.



reformi unutar suzbijanja korupcije biti će pravodobno informiranje građana na jasan način o zakonodavnom okviru i pravu na prijavu uočenih nepravilnosti. Ulaganje unutar navedene komponente iznosit će 45.534.889,00 kn,<sup>38</sup> odnosno 1% od ukupnih ulaganja.

Jačanje okvira za javnu nabavu raspolaže s iznosom od 5.994.208,00 kn,<sup>39</sup> odnosno s 0,001% od ukupnih prihoda. Bavit će se unapređenjem sustava izobrazbe na području javne nabave na način razvijanja novih alata koji će službenicima javne uprave olakšati učenje novih teoretskih i praktičnih znanja. Popravit će se i pitanje oko skraćanja prosječnih rokova rješavanja žalbi uvođenjem obvezne e – žalbe.

Ukupna procijenjena vrijednost ulaganja u komponentu *obrazovanje, znanosti i istraživanje* iznosi 7.500.000.000,00 kn.<sup>40</sup> Ulaganja zacrtana ovom komponentom biti će raspoređena na razne reforme i investicije te njihove ciljeve.



**Grafikon 4.** Ulaganja u podkomponente obrazovanja, znanosti i istraživanja

Izvor: autorova obrada prema Vladi Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 910.

Reforma obrazovnog sustava na svoje je ciljeve izdvojila 5.100.000.000,00 kn,<sup>41</sup> odnosno 68% od ukupnih ulaganja. Unutar istoimene reforme izjednačit će se sve mogućnosti za svu djecu. Pod pojmom izjednačenja ovdje se podrazumijevaju iduće komponente: uključivanje u sustav odgoja i obrazovanje (od najranije dobi) te povećanje obuhvata djece u dobi od 4 godine pa sve do samog polaska u školu (djeca koja sudjeluju u programima ranog i predškolskog

<sup>38</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 842.

<sup>39</sup> Ibidem, 843.

<sup>40</sup> Ibidem., 910.

<sup>41</sup> Ibidem.

odgoja i obrazovanja). Povećat će se i razina pismenosti povećanjem obaveznih nastavnih sati u osnovnoj školi te povećanje udjela srednjoškolaca upisanih u gimnazijske programe. Ovime se pokušavaju stvoriti pretpostavke za bolju predispoziciju prema visokom obrazovanju. Isto tako, povećat će se i dostupnost, kvaliteta i relevantnost visokog obrazovanja, a samim time povećat će se i udio osoba s kvalifikacijom visokog obrazovanja. Radit će i na kontinuiranom povećanju kvalitete i relevantnosti strukovnih i studijskih programa koji su relevantni u odnosu na tržište rada. Ulagać će se i u programe cjeloživotnog učenja na način da su isti relevantni u odnosu na tržište.

Za podizanje istraživačkog i inovacijskog kapaciteta izdvaja se 2.400.000.000,00 kn,<sup>42</sup> odnosno 32% od ukupnih ulaganja. U okviru ove reforme, povećat će se ulaganja u istraživačku infrastrukturu, organizacijske kapacitete sveučilišta i znanstvenih instituta s ciljem omogućavanja što veće kvalitete znanstvenog istraživanja, smanjenja izljeva mozгова, privlačenja inozemnih znanstvenika te samog prijenosa znanja. Shodno tome, omogućit će se i povećanje javnih ulaganja u istraživanje kao i ulaganja iz javnog sektora zbog veće dostupnosti istraživačkim rezultatima te jačanja razine inovativnosti Hrvatske. Uveden je i novi poticajni okvir za napredovanje kao i razvoj same karijere, a sve u skladu sa specifičnostima znanstvenih područja. Nadalje, planira se povećati i broj diplomata tercijarnog obrazovanja iz prirodnih znanosti. Uz već spomenuti poticajni okvir, uveden je i model provođenja kompetitivnih programa unutar kojih će inovacijski procesi biti prilagođeni potrebama tržišta. Ovim modelom pripomaže se gospodarstvu kroz ciljano istraživanje u visokim fazama tehnološke spremnosti.

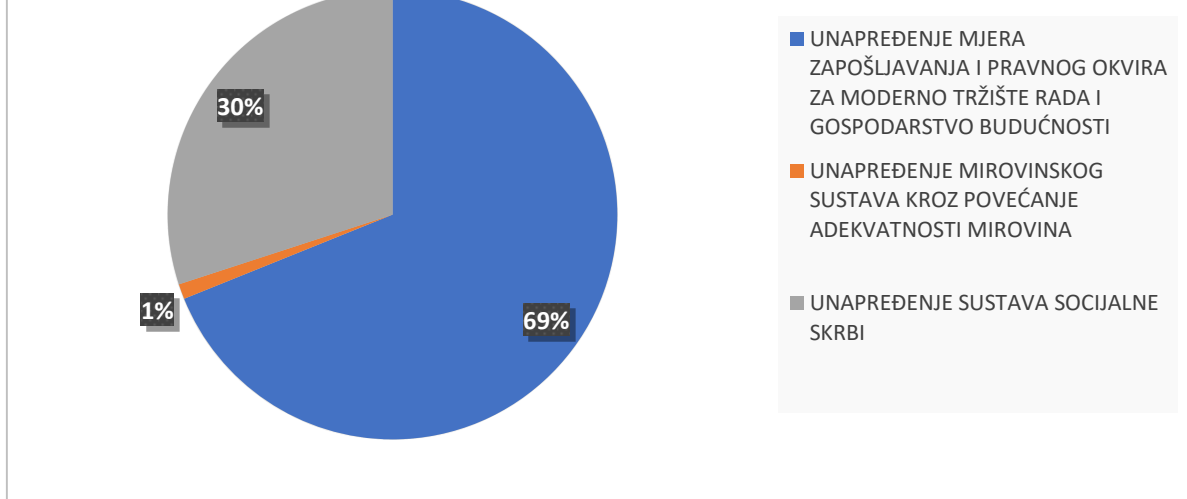
Ukupna procijenjena vrijednost ulaganja u komponentu *tržište rada i socijalna zaštita* iznosi 2.083.160.000,00 kn.<sup>43</sup> Ulaganja zacrtana ovom komponentom biti će raspoređena na razne reforme i investicije te njihove ciljeve.

---

<sup>42</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 911.

<sup>43</sup> Ibidem., 979.

## ULAGANJE U PODKOMPONENTE TRŽIŠTA RADA I SOCIJALNE ZAŠTITE



**Grafikon 5.** Ulaganja u podkomponente tržišta rada i socijalne zaštite

Izvor: autorova obrada prema Vladi Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 979.

Reforma unapređenja mjera zapošljavanja i pravnog okvira za moderno tržište rada i gospodarstvo budućnosti za sebe uzima 1.435.200.000,00 kn,<sup>44</sup> odnosno 69% od ukupnih ulaganja. Vlada je već uložila u stvaranje uvjeta za otvaranje velikog broja radnih mjesta, a tim poduhvatom bi do 2024. godine stopa zaposlenosti trebala biti na 70%. Osim navedenog, Vlada je odlučila olakšati pristup obrazovanju odraslim osoba te izdavala 30.000 vaučera za nastavak školovanja, odnosno obrazovanja.

Nadalje, reforma unapređenja mirovinskog sustava za svoje ciljeve izdvojiva je 22.660.000,00 kn,<sup>45</sup> odnosno 1% od ukupnih ulaganja. Ostvarenje reforme realizirat će se na način daljnjeg unapređenja mirovinskog sustava povećanjem adekvatnosti mirovina iz I. i II. mirovinskog stupa. Provedba plana obuhvaćat će redefiniranje modela obiteljskih mirovina te povećanje mirovina iz II. mirovinskog stupa.

Posljednja reforma, unutar ove komponente, je unapređenje sustava socijalne skrbi za koju se odvaja 625.300.000,00 kn,<sup>46</sup> odnosno 30% od ukupnih ulaganja. Osigurat će se dodatni kapaciteti smještaja za skrb preko 700 starijih osoba. Omogućit će se i zapošljavanje 150 novih

<sup>44</sup>Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 979.

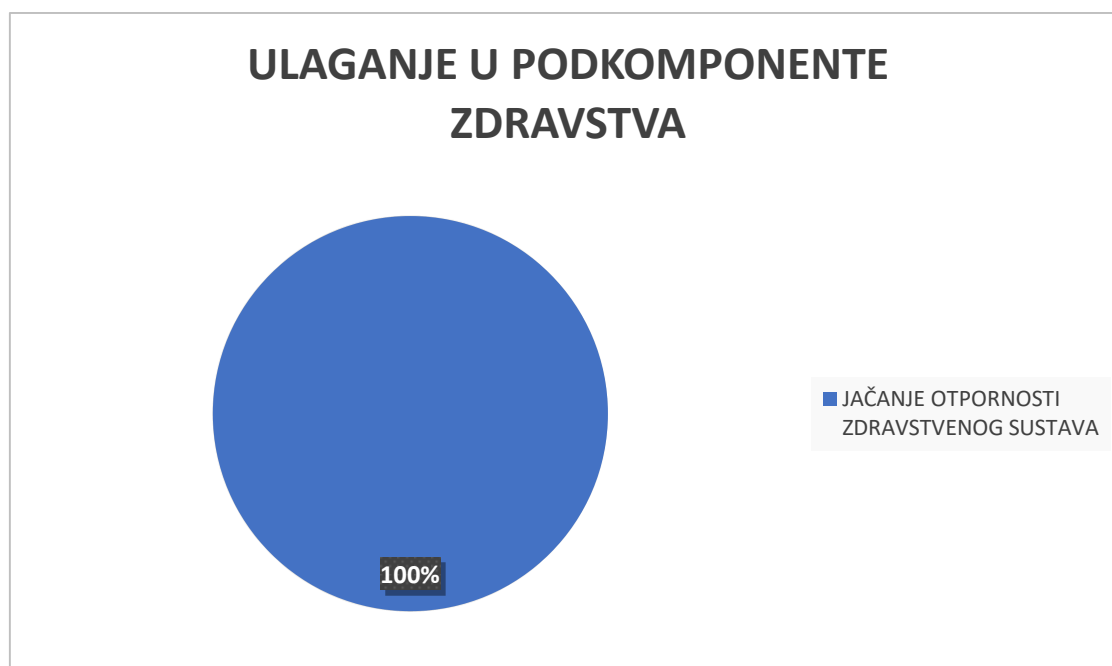
<sup>45</sup> Ibidem., 980.

<sup>46</sup> Ibidem.

stručnjaka za pružanje izvaninstitucionalnih usluga poput edukacija te izdavanja licenci za voditelje mjera obiteljsko – pravne zaštite i neposrednih skrbnika, a time će direktno utjecati na suzbijanje institucionalizacije.

Ukupna procijenjena vrijednost ulaganja u komponentu *zdravstva* iznosi 2.563.703.700,00 kn,<sup>47</sup> a taj iznos u cijelosti daje za reformu jačanja otpornosti zdravstvenog sustava. Unaprijedit će se sami sustav zdravstva uvođenjem novog modela skrbi za pacijente. Rezultati novog modela za skrb pacijenata su sljedeći:

1. Udio bolesnika oboljeli od raka, koji prežive 5 ili više godina, do 2026. godine porasti će na 51%;
2. Udio bolesnika koji će dobiti potrebnu radioterapiju unutar četiri tjedna od postavljenja indikacije porasti će na 95% do 2026. godine;
3. Udio bolesnika s rakom koji dobiju optimalnu radioterapiju uvjetovani pridržavanja standarda postavljenih od međunarodnih autoriteta (ESTRO) povećat će se na 95% do 2026. godine



**Grafikon 6.** Ulaganja u podkomponente zdravstva

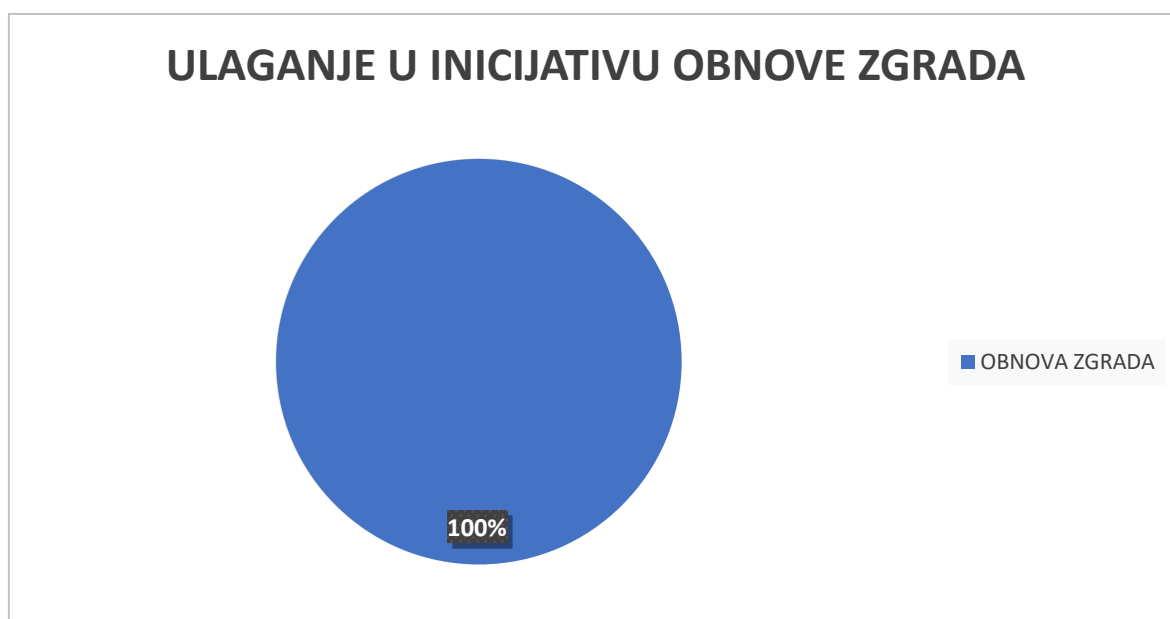
Izvor: autorova obrada prema Vladi Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 1094.

Nadalje, unutar istoimene reforme, funkcionalno će se integrirati bolnice te ojačati dnevne bolnice koje omogućavaju ekonomičan, suvremen te multidisciplinarnan način liječenja. Ovim planom pokušat će se smanjiti broj slučajeva akutnog liječenja za 10%. Povećati će se kvaliteta

<sup>47</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 1094.

te učinkovitost primarne zdravstvene zaštite, a time doprinijeti smanjenu upućivanja u znatno skuplju specijalističko – konzilijarnu bolničku zdravstvenu zaštitu. Povećat će se i udio specijalista opće medicine na 55% do 2026. godine. Planira se i unapređenje sustava zajedničke javne nabave, a sustav će funkcionirati na način da obuhvaća i bolnice u županijskom vlasništvu. Ovime će se ostvariti znatne uštede u sustavu te unaprijediti kvaliteta temeljena na gospodarskim koristima velikih razmjera kao i korištenje e – alatima. Naposljetku, u 20 hrvatskih bolnica uvest će se sustav raspodjele jedinične terapije.

Inicijativa *obnova zgrada* svoja ukupna ulaganja daju u istoimeni projekt, a iznos kojim raspolažu za sve svoje ciljeve je 5.945.000.000,00 kn.<sup>48</sup> Vlada, osim same obnove zgrada, obećava smanjenje toplinske potrebe te projektirane potrošnje energije za grijanje od najmanje 50% u višestambenim i javnim zgradama koje se planiraju obnoviti (navedene zgrade nisu dio kulturnog dobra). U tom okviru planiraju povećati korištenje obnovljivih izvora energije te smanjiti emisije CO<sub>2</sub>.



**Grafikon 7.** Ulaganja u inicijativu obnove zgrada

Izvor: autorova obrada prema Vladi Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 1148.

Povećati će se i stopa energetske obnove zgrada na 2% godišnje u 2026. godini. Najveći utjecaj energetske obnove vidjet će se u ublažavanju energetske siromaštva kao i stupnju ugroženosti istog. Obnova zgrada sa statusom kulturnog dobra dobiti će i svoju energetska obnovu, a rezultat iste biti će smanjenje projektirane potrošnje energije od najmanje 20%.

<sup>48</sup> Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni plan oporavka i otpornosti“, 1148.

## Zaključak

Proračun je temeljni pravni i financijski akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu. Drugim riječima, ono predstavlja plan prihoda te rashoda za točno određen vremenski period. U Republici Hrvatskoj proračun donosi Hrvatski Sabor, a za procese planiranja, izrade te izvršenja je zadužena Vlada. Isto tako, Vlada je obavezna sistematski prikazivati detalje o prikupljanju i trošenju novca.

Istraživanjem proračuna Republike Hrvatske za 2022. – 2023. dolazi se do sljedećih zaključaka. Ukupni prihodi u 2022. godini pokazuju pozitivan trend u odnosu na prihode iz 2021. godine, odnosno veći su za 5,7%. Daljnja analiza dovodi do toga kako će prihodi u 2023. godini i 2024. biti u rastu i to za: u 2023. godini 3,5% i u 2024. godini 0,2%. Ukupni rashodi za 2022. godinu pokazuju pad istih u odnosu na 2021. godinu i to za 1,5%. Naime, u 2023. i 2024. godini rashodi će biti u rastu i to za: u 2023. godini 0,5% i za 2024. godinu 1,9%.

Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. odobren je, od strane Europske Komisije, u srpnju 2021. godine. Plan je koncipiran u pet komponenti i jednoj inicijativi, a vrijednost cijelog projekta iznosi 49,02 milijarde kuna. Nacionalni Plan oporavka i otpornosti sadrži više od 1100 stranica unutar kojih se nalazi 77 reformi te 152 ulaganja na koja će spomenuta sredstva i biti upućena. Prema smjernicama EU, 37% ulaganja mora imati karakteristiku zelene tranzicije, a 20% ulaganja mora imati komponentu digitalne tranzicije. Sami Plan odgovor je na nastale posljedice pandemije COVID – 19 te razornog potresa koji je zahvatio Zagreb i Banovinu. Upravo ove razorne situacije dovele su do činjenice gdje se uviđa kako nacionalna ekonomija ne bi smjela funkcionirati isključivo na sezonskom turizmu i uslužnim djelatnostima. Potrebno je razviti u potpunosti gospodarstvo te iskoristiti njegov puni potencijal kao i osigurati jednake mogućnosti i pristup tržištu rada te pravedne uvjete rada, socijalnu sigurnost, zaštitu i uključenost.

## Bibliografija

- Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=50685> (pristupljeno 3. ožujka 2023.).
- Jelčić Barbara. *Javne financija*. Zagreb: RRIF – Ekonomsko – pravna biblioteka, 2001.
- Koordinacijski odbor za prilagodbu opće države. *Uputa o procesu prilagodbe poslovnih procesa subjekata opće države za poslovanje u euru* (2022): 1-63.
- Mahaček Dubravka, Bestvina – Bukvić Ivana, Kantor Nalanda. "Ostvareni prihodi i primitci lokalne i područne samouprave s revizijskim osvrtom na prihode od imovine." *Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business and Economic Issues* 22, br. 1 (2009): 221 - 224. <https://hrcak.srce.hr/clanak/67307> (pristupljeno 4. ožujka 2023.).
- Ministarstvo financija, Proračun, <https://mfin.gov.hr/> (pristupljeno 3. ožujka 2023.).
- Ministarstvo financija. *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2022. – 2024.* Zagreb.
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture. *Smjernice za planiranje i izvršenje te evidentiranje i praćenje obveza, prihoda i rashoda* (2011.) Zagreb.
- Pravilnik o proračunskim klasifikacijama*. Narodne Novine, 2010., br. 610.
- Vlada Republike Hrvatske. *Nacionalni plan oporavka i sigurnosti*. Zagreb, 2021.
- Vlada Republike Hrvatske. *Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. i projekcije za 2023. i 2024. godinu* (2021.) Zagreb.
- Vlada Republike Hrvatske. *Prijedlog državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu* (2021.) Zagreb.
- Zakon o proračunu*. Narodne Novine, 2021., br. 144.

## Popis ilustracija

<b>Tablica 1.</b> Kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2020. – 2024.	11
<b>Tablica 2.</b> Kretanje ukupnih rashoda državnog proračuna u razdoblju 2020. – 2024.	12
<b>Tablica 3.</b> Kretanje rashoda državnog proračuna koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka u razdoblju 2020. – 2024.	12
<b>Tablica 4.</b> Kretanje rashoda državnog proračuna koji se financiraju iz vlastitih prihoda, prihoda za posebne namjene, pomoći i donacija u razdoblju 2020. – 2024.	13
<b>Slika 1.</b> Proračun za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025.	14
<b>Grafikon 1.</b> Raspodjela ulaganja po komponentama	17
<b>Grafikon 2.</b> Ulaganje u podkomponente gospodarstva	22
<b>Grafikon 3.</b> Ulaganja u podkomponente javne uprave, pravosuđa i državne imovine	25
<b>Grafikon 4.</b> Ulaganja u podkomponente obrazovanja, znanosti i istraživanja	27
<b>Grafikon 5.</b> Ulaganja u podkomponente tržišta rada i socijalne zaštite	29
<b>Grafikon 6.</b> Ulaganja u podkomponente zdravstva	30
<b>Grafikon 7.</b> Ulaganja u inicijativu obnove zgrada	31