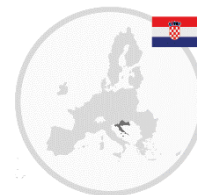
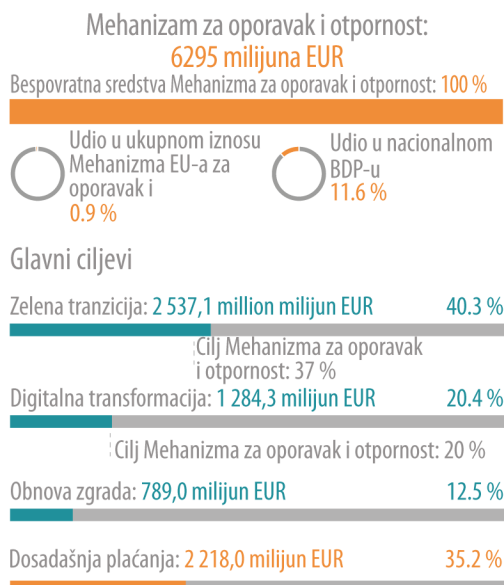


Nacionalni plan oporavka i otpornosti Hrvatske

Trenutačno stanje



UKUPNA SREDSTVA



Nacionalni plan oporavka i otpornosti Hrvatske (NPOO) ambiciozan je nacrt reformi i ulaganja osmišljenih za ublažavanje socioekonomskih posljedica pandemije. S obzirom na veličinu njezina gospodarstva Hrvatska je **najveći** primatelj sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost, s ukupnim dodijeljenim financijskim sredstvima u iznosu od 6295 milijuna EUR, odnosno 11,6 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) zemlje.¹ Dodijeljena sredstva čine udio od 0,9 % u ukupnom iznosu Mehanizma za oporavak i otpornost i u cijelosti se temelje na bespovratnim sredstvima. U lipnju 2022. dodjela bespovratnih sredstava revidirana je naniže na 5512 milijuna EUR (-12,5 %).² Trenutačno u okviru instrumenta nije predviđena upotreba zajmovne komponente, no ona se može zatražiti najkasnije do 31. kolovoza 2023.

Cilj je mjera iz plana pomoći Hrvatskoj da prevlada socioekonomske posljedice pandemije, ali i dvaju razornih **potresa** koji su se dogodili 2020. te istodobno potaknuti zelenu i digitalnu tranziciju. Upravo su mjere oporavka nakon potresa među glavnim ciljevima NPOO-a te doprinose pametnom, održivom i uključivom rastu. Hrvatska je dosad primila 35,2 % sredstava u obliku pretfinanciranja i prva dva obroka bespovratnih sredstava, što je iznad trenutačnog prosjeka EU-a koji iznosi otprilike **28 %**. Plan se mora provesti do 2026.

Zahvaljujući sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, zajedno s drugim³ sredstvima iz instrumenta Next Generation EU i višegodišnjih financijskih okvira EU-a (2014. – 2020. i 2021. – 2027.), Hrvatska će do kraja ovog desetljeća na raspolaganje dobiti otprilike **30 000 milijuna** EUR, što je dosad nezabilježena prilika za poticanje socioekonomskog razvoja. Europski parlament i dalje osigurava transparentnost i odgovornost u vidu međuinstitucijskih dijaloga o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost te nadziranja rada Komisije.



Ovaj je brifing dio serije koja obuhvaća sve države članice EU-a.

EPRS | Služba Europskog parlamenta za istraživanja



Izazovi specifični za pojedinu zemlju

Od uvođenja europskog semestra 2010. Vijeće svake godine donosi preporuke za pojedine zemlje, a Komisija ocjenjuje napredak koji su države članice postigle u suočavanju s utvrđenim izazovima. Kako bi dobile sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost, od država članica zatraženo je da postupe u skladu sa svim preporukama za 2019. i 2020. ili barem s njihovim većim djelom te da u tu svrhu primijene mjere utvrđene u njihovim nacionalnim planovima oporavka i otpornosti.

Kako bi učinkovito odgovorilo na pandemiju i pokrenulo zelenu i digitalnu tranziciju, Vijeće je Hrvatskoj preporučilo razne [mjere](#). Preporukama za [2019.](#) i [2020.](#) obuhvaćena su sljedeća područja: (1) fiskalna politika i fiskalno upravljanje; (2) pristup financiranju; (3) aktivne politike tržišta rada; (4) plaće i određivanje plaća; (5) smanjenje siromaštva i socijalna uključenost; (6) obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje; (7) zdravstvena skrb; (8) istraživanja i inovacije; (9) energija, resursi i klimatske promjene; (10) promet; (11) zelena i digitalna tranzicija; (12) poslovno okruženje; (13) javna uprava; (14) poduzeća u državnom vlasništvu; (15) građansko pravosuđe i (16) korupcija.

Kada je, konkretno, riječ o zelenim politikama, ulaganja i reforme trebalo bi usmjeriti na smanjenje emisija i osiguravanje učinkovitijeg prometnog sustava, daljnju dekarbonizaciju energetskog sektora, povećanje energetske učinkovitosti u različitim sektorima te unaprjeđenje vodnoga gospodarstva i gospodarenja otpadom. Vezano uz digitalne politike, preporuke su usmjerene na potrebu za jačanjem pristupa digitalnoj infrastrukturi i uslugama, ulaganja u brzu širokopojasnu mrežu i jačanje kapaciteta za istraživanje i inovacije.

U područjima tržišta rada, obrazovanja i socijalnih politika Vijeće je preporučilo povećanje otpornosti zdravstvenog sustava, osiguravanje uravnotežene geografske raspodjele zdravstvenih radnika i ustanova, unaprjeđenje administrativne suradnje kao i veća ulaganja u e-zdravstvo. Također je preporučilo jačanje mjera i institucija tržišta rada te njihovu koordinaciju sa socijalnim službama, konsolidiranje socijalnih naknada te smanjenje siromaštva. Nadalje, preporuke su uključivale provedbu reforme obrazovanja, poboljšanje pristupa obrazovanju i osposobljavanju povezanim s potrebama na tržištu rada te povećavanje njihove kvalitete kao i promicanje stjecanja vještina.

Nekoliko preporuka za pojedine zemlje odnosi se na javnu upravu – njezino učinkovito funkcioniranje i jačanje kapaciteta – kako bi se omogućila uspješna apsorpcija golemih sredstava EU-a i provedba projekata. Vijeće je preporučilo i smanjenje teritorijalne rascjepkanosti javne uprave, racionalizaciju funkcijske raspodjele nadležnosti i uvođenje usklađenog okvira za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama. Iznesene su i preporuke o javnim financijama. One su se odnosile na provedbu fiskalnih politika namijenjenih postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanju održivosti duga, jačanje proračunskog okvira te praćenje potencijalnih obveza na središnjoj i lokalnoj razini.

Ostale preporuke uključuju poboljšanje učinkovitosti pravosudnog sustava, usavršavanje poslovnog okruženja i uklanjanje (parafiskalnih) prepreka rastu i ulaganjima, bolje korporativno upravljanje državnom imovinom uz istodobno intenzivniju prodaju nestrateske imovine kao i zadržavanje mjera kojima se osigurava likvidnost malih i srednjih poduzeća (MSP-ova) te samozaposlenih osoba.

U kontekstu [proljetnog paketa za 2022.](#), koji je donijela Komisija, Vijeće je izdalo nove preporuke za pojedine zemlje. Sve države članice primile su najviše tri preporuke prema kojima trebaju postupati tijekom 2022. i 2023. godine. Kad je riječ o [Hrvatskoj](#), u prvoj (fiskalnoj) preporuci poziva se na usklađivanje rastućih tekućih rashoda koje financira država s općim neutralnim smjerom politike, uz istodobno uzimanje u obzir većih cijena energije i priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine. U drugoj preporuci za pojedine zemlje ističe se potreba za nastavkom provedbe NPOO-a, dok se u trećoj preporuci, koja se temelji na prethodnim preporukama za pojedine zemlje, poziva na manje oslanjanje na fosilna goriva, uvođenje obnovljivih izvora energije i opće poboljšanje energetske učinkovitosti.

Ciljevi i struktura plana

Hrvatska je 15. svibnja 2021. Europskoj komisiji službeno podnijela svoj NPOO, s troškom procijenjenim na iznos od 6394 milijuna EUR. Plan premašuje maksimalni financijski doprinos dostupan u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost za otprilike 100 milijuna EUR, a ta će se razlika vjerojatno financirati nacionalnim sredstvima. Dva glavna **cilja** spomenutog plana odražavaju potrebu za osiguravanjem socioekonomskog oporavka Hrvatske i dugoročnog razvoja nakon pandemije bolesti COVID-19 te za obnovom područja koja su 2020. teško pogođena dvama potresima⁴. Potonji je cilj obuhvaćen inicijativom „Obnova zgrada”, koja je zaseban segment plana.

Slika 1 – Raščlamba financiranja po komponentama



Prema Vladinim procjenama plan će doprinijeti ubrzanom gospodarskom rastu zemlje povećanjem [projekcija BDP-a](#) za **2256 milijuna EUR** na kraju razdoblja provedbe 2026., što se ne bi ostvarilo bez financiranja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Cjelokupna struktura plana sastoji se od pet komponenata i jedne inicijative, koje će se provesti kombinacijom 222 ulaganja i reforme. Ti su dijelovi NPOO-a opisani u nastavku (za detaljniji prikaz vidjeti tablicu 1. na sljedećoj stranici):



1. U „**Gospodarstvu**” je cilj jačanje konkurentnosti zemlje uz pomoć inovacija i novih tehnologija te istodobno poticanje uključivog i održivog rasta zahvaljujući zelenoj tranziciji i digitalnoj transformaciji. Tom će se komponentom ojačati sektori kao što su poljoprivreda, promet, turizam, informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT), energetika i okoliš.



2. „**Javna uprava, pravosuđe i državna imovina**” usmjerena je na modernizaciju i povećanje učinkovitosti javne uprave na svim razinama vlasti brzom digitalizacijom, izgradnjom kapaciteta i borbom protiv korupcije.



3. U „**Obrazovanju, znanosti i istraživanju**” uvode se mjere za poboljšanje kvalitete obrazovanja i pristupa obrazovanju. Komponenta se odnosi i na jačanje kapaciteta za istraživanje i inovacije kako bi se poboljšala znanstvena izvrsnost, a gospodarstvo istodobno postalo konkurentnije i održivije.



4. U „**Tržištu rada i socijalnoj zaštiti**” nastoji se zadržati postojeće mogućnosti zapošljavanja i stvoriti nove (posebno za mlade i samozaposlene osobe), poboljšati radne uvjete, unaprijediti primjerenost mirovinskog sustava i poboljšati socijalnu zaštitu, u prvom redu pružanjem odgovora na rizike od siromaštva i socijalne isključenosti.



5. „**Zdravstvo**” predviđa reforme i ulaganja kojima se pridonosi suzbijanju širenja pandemije te povećava kvaliteta i dostupnost zdravstvenih usluga modernizacijom bolnica, digitalizacijom, izgradnjom kapaciteta i nabavkom kvalitetne medicinske opreme.



6. Cilj je „**Obnove zgrada**” rekonstrukcija i revitalizacija područja pogođenih dvama razornim potresima, uz istodobno uvođenje protupotresnih svojstava u zgrade kao i povećanje energetske učinkovitosti i ušteda. Inicijativom se želi pridonijeti i dekarbonizaciji energetskega sektora.

Općenito, planom se predviđa doprinos od 40,3 % **klimatskim ciljevima**, čime se premašuje minimalni prag od 37 %, nužan prema [Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost](#). S udjelom od 20,4 % u planiranim rashodima **digitalne mjere** ostaju bliže referentnoj vrijednosti od 20 % iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost (vidjeti odjeljak „Ukupna sredstva”). NPOO-om se pridonosi i horizontalnim prioritetima, točnije, zaštiti ravnopravnosti i socijalnoj uključenosti (kada

je riječ o rodu i manjinama), demografskoj revitalizaciji, kojom valja riješiti problem [smanjenja broja stanovnika](#), uključujući velik [odljev mozgova](#) i starenje stanovništva, kao i teritorijalnoj koheziji.

Tablica1 – Detaljan pregled hrvatskog NPOO-a

Komponenta (C)	Potkomponenta	Financiranje Mehanizma za oporavak i otpornost (u milijunima EUR)	Udio u NPPO-u
C1: Gospodarstvo	C1.1. Otporno, zeleno i digitalno gospodarstvo	738.7	11.6 %
	C1.2. Energetska tranzicija za održivo gospodarstvo	658.3	10.3 %
	C1.3. Unaprjeđenje vodnoga gospodarstva i gospodarenja otpadom	862.7	13.5 %
	C1.4. Razvoj konkurentnog, energetske održivog i učinkovitog prometnog sustava	728.7	11.4 %
	C1.5. Unaprjeđenje korištenja prirodnih resursa i jačanje lanca opskrbe hranom	131.1	2.1 %
	C1.6. Razvoj održivog, inovativnog i otpornog turizma	292.0	4.6 %
C2: Javna uprava, pravosuđe i državna imovina	C2.1. Jačanje kapaciteta za izradu i provedbu javnih politika i projekata	22.8	0.4%
	C2.2. Daljnje unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave	68.2	1.1 %
	C2.3. Digitalna transformacija društva i javne uprave	380.8	6.0 %
	C2.4. Unaprjeđenje upravljanja državnom imovinom	1.9	0.0 %
	C2.5. Moderno pravosuđe spremno za buduće izazove	100.6	1.6 %
	C2.6. Sprječavanje i suzbijanje korupcije	6.0	0.1 %
	C2.7. Jačanje fiskalnog okvira	0.0	0.0 %
	C2.8. Jačanje okvira za sprječavanje pranja novca	0.0	0.0 %
	C2.9. Jačanje okvira za javnu nabavu	0.8	0.0 %
C3: Obrazovanje, znanost i istraživanje	C3.1 Reforma obrazovnog sustava	676.9	10.6 %
	C3.2. Podizanje istraživačkog i inovacijskog kapaciteta	318.5	5.0 %
C4: Tržište rada i socijalna zaštita	C4.1. Unaprjeđenje mjera zapošljavanja i pravnog okvira za moderno tržište rada i gospodarstvo budućnosti	190.5	3.0 %
	C4.2. Pобољшanje mirovinskog sustava kroz povećanje adekvatnosti mirovina	3.0	0.0 %
	C4.3. Unaprjeđenje sustava socijalne skrbi	83.0	1.3 %
C5: Zdravstvo	C5.1. Jačanje otpornosti zdravstvenog sustava	340.3	5.3 %
Inicijativa:	Obnova zgrada	789.0	12.3 %
	Ukupno	6393,8	100 %

Izvor podataka: Europska komisija, [SWD\(2021\)197 final](#) NPOO Hrvatske.







Reforme

NPOO Hrvatske sadrži **76 reformi** razloženih na šest dijelova (vidjeti sliku 1.), kojima se, zajedno s planiranim ulaganjima, želi unaprijediti otpornost gospodarstva zemlje te njegova zelena i digitalna dimenzija. Gotovo 70 % planiranih reformi obuhvaćeno je prvim dvjema komponentama plana –

„Gospodarstvo“ i „Javna uprava, pravosuđe i državna imovina“. Neke od njih odnose se na: reformu opterećujućeg poslovnog i regulatornog okruženja, koje je, prema nekim [analizama](#), obilježeno niskom produktivnošću, dekarbonizaciju energetskog sektora i promicanje uporabe energije iz obnovljivih izvora te podupiranje sektora istraživanja, razvoja i inovacija. Mjerama se također nastoji unaprijediti fiskalni okvir, povećati učinkovitost pravosudnog sustava, potaknuti izgradnju kapaciteta u javnoj upravi povezanu s pripremom i provedbom projekata EU-a te poboljšati interoperabilnost informacijskih sustava (IT) u javnoj upravi.

Reforme u okviru preostalih komponenti plana uključuju strukturnu reformu obrazovnog sustava, razvoj i provedbu ciljanih aktivnih politika zapošljavanja za zaštitu ranjivih skupina (kako je definirano u horizontalnim prioritetima plana) te nastavak reforme mirovinskog sustava. Predviđena je i daljnja digitalizacija upravljanja zdravstvenim sustavom (e-zdravstvo) te upotreba seizmičkih podataka za postupak obnove nakon potresa i buduće planiranje izgradnje. Dodatni primjeri reformi iz NPOO-a prikazani su u tablici 2.

Tablica 2 – Primjeri reformi za primanje potpore u okviru NPOO-a Hrvatske

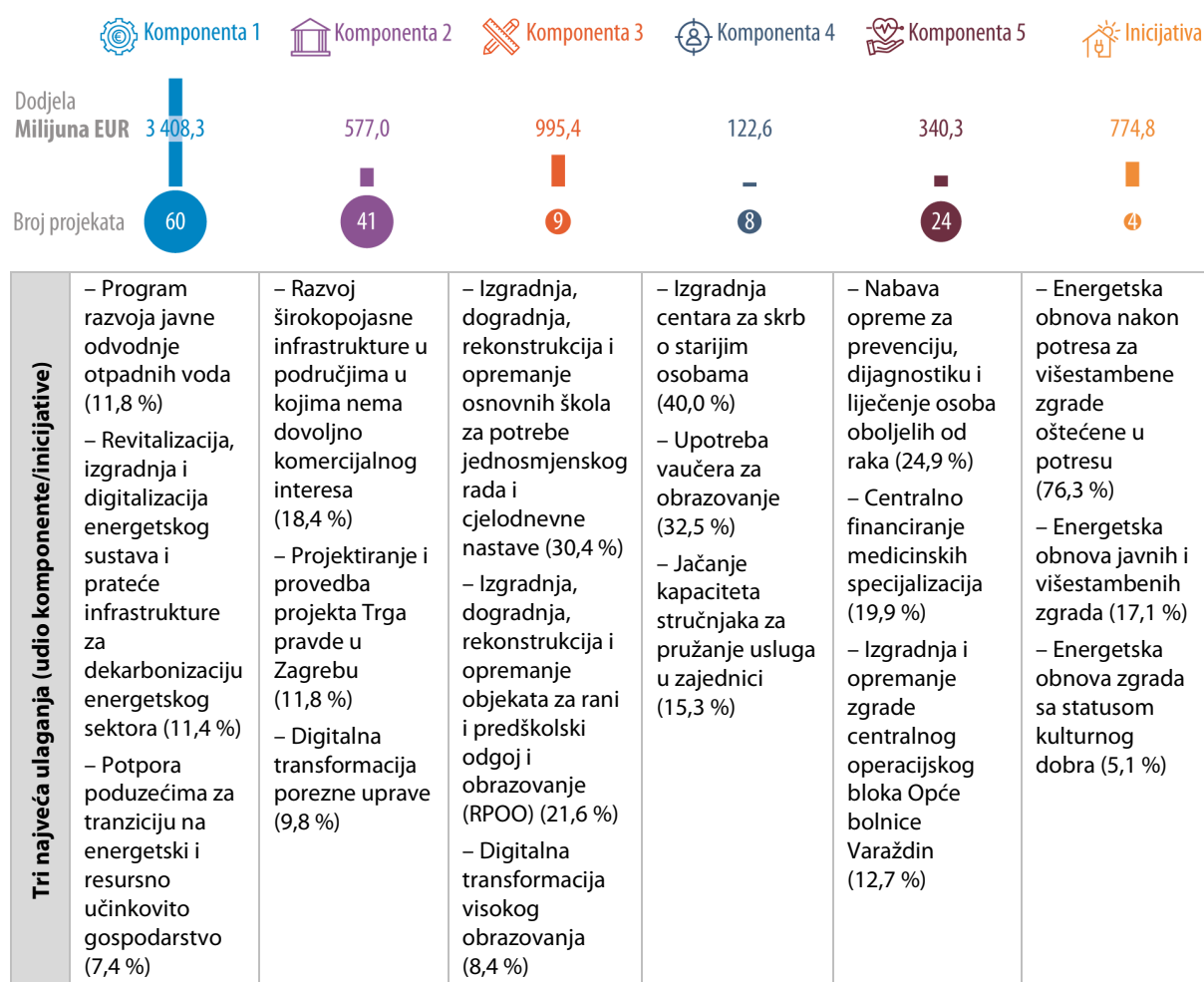
	 Komponenta 1	 Komponenta 2	 Komponenta 3	 Komponenta 4	 Komponenta 5	 Inicijativa
	Broj mjera 60	41	9	8	24	4
Reforme	<ul style="list-style-type: none"> – Otpornost i održivost turističkog sektora – Promicanje privatnih ulaganja – Regulirane profesije – Sustavi za doniranje hrane – Sustavi javnog prijevoza – Porezni poticaji za istraživanje i razvoj ... 	<ul style="list-style-type: none"> – Korporativno upravljanje državnim poduzećima – Borba protiv korupcije – Inovativna javna nabava – Jačanje povezivosti – Prodaja državnih poduzeća koja nisu od posebnog interesa za Hrvatsku ... 	<ul style="list-style-type: none"> – Strukturna reforma obrazovnog sustava – Modernizacija visokog obrazovanja – Jačanje kapaciteta javnog znanstveno-istraživačkog sektora za istraživanje i razvoj – Okvir za privlačenje studenata i istraživača u području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike (STEM) i u području IKT-a – Javna ulaganja u istraživanje, razvoj i inovacije 	<ul style="list-style-type: none"> – Sustav za uključivanje i praćenje ranjivih skupina na tržištu rada – Adekvatnost mirovinskog sustava – Usluga socijalnog mentorstva ... 	<ul style="list-style-type: none"> – Kvaliteta i dostupnost zdravstvenog sustava – Financijska održivost zdravstvenog sustava – Novi model skrbi – Sustav za strateško upravljanje ljudskim resursima – E-zdravstvo 	<ul style="list-style-type: none"> – Okvir za odgovarajuće vještine za zelena radna mjesta nakon potresa – Strategije zelene urbane obnove, zelena infrastruktura i kružno upravljanje zgradama i prostorom – Uspostava i provedba modela sustavnog upravljanja energijom i novog modela financiranja zajmova za energetske obnovu ...

Izvor podataka: NPOO Hrvatske.

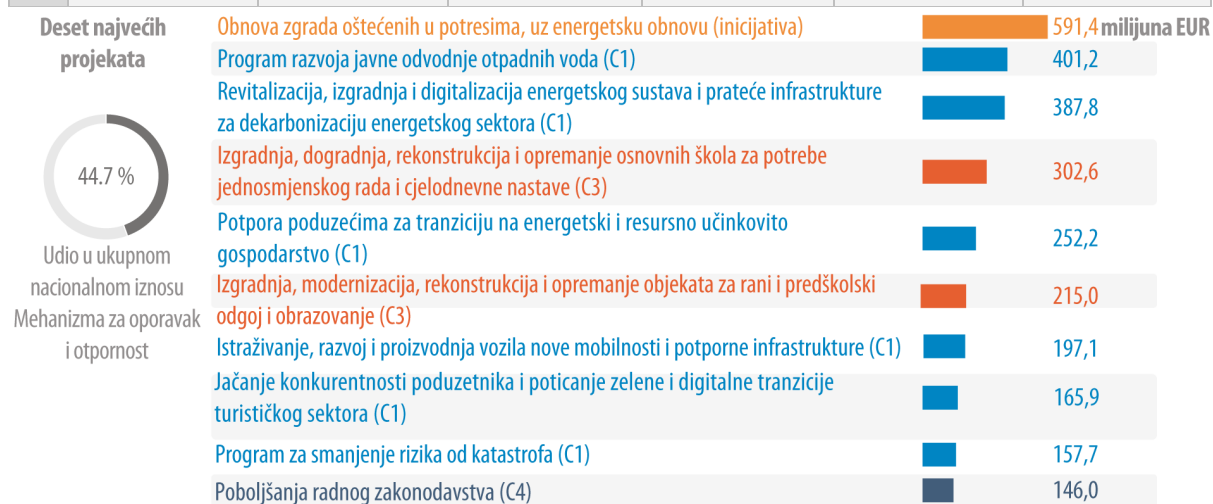
Ulaganja

Sredstva Mehanizma za oporavak i otpornost usmjerena su na **146 ulaganja** (97 % ukupnih troškova plana, dok se ostatak izdvaja za reforme). Od apsolutnog broja planiranih projekata otprilike 70 % njih ubraja se u prve dvije komponente plana (C1. i C2.). Međutim, kad je riječ o aspektima financiranja, komponenta „Gospodarstvo” (C1.) zauzima najveći udio u ukupnim sredstvima, nakon čega slijedi komponenta „Obrazovanje, znanost i istraživanje” (C3.). Isto tako, komponente C1. i C3. obuhvaćaju i najopsežnije projekte. Za inicijativu „Obnova zgrada” izdvaja se 12 % ukupne dodjele bespovratnih sredstava (vidi sliku 1.). Taj relativno visok trošak predstavlja mjere potrebne kako bi se osigurao oporavak pogođenih područja nakon potresa, a istodobno doprinijelo zelenim i digitalnim ciljevima te onima čija je svrha zaštita najranjivijih skupina. U tablici 3. navedeni su projekti s najvećim ulaganjima, njihovi troškovi i odgovarajući udio ukupnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost kao i primjeri mjera koje će se provesti.

Tablica 3 – Najopsežnije mjere koje će se podupirati u okviru svake komponente NPOO-a Hrvatske



Primjeri mjera	– Ulaganja u sustave javne odvodnje otpadnih voda i pogone za pročišćavanje otpadnih voda	– Ažuriranje postojećih planova za razvoj širokopojasne infrastrukture	– Poziv na podnošenje ponuda za izgradnju, dogradnju, rekonstrukciju i opremanje osnovnih škola	– Izgradnja centara za skrb te nabava i instaliranje opreme	– Nabava linearnih akceleratora i uređaja za zračenje	– Energetska procjena i certifikati
	– Uspostava sustava za upravljanje nadzorom i geografskih informacijskih sustava	– Poziv na podnošenje ponuda za uvođenje širokopojasnog pristupa internetu	– Izgradnja, dogradnja i opremanje objekata za rani i predškolski odgoj i obrazovanje te stvaranje najmanje 22 500 novih mjesta	– Vaučeri za 30 000 osoba (12 000 za nezaposlene, neaktivne i mlade)	– Razvoj stereotaksijske radioterapije i radiokirurgije	– Nadogradnja tehničke opreme za grijanje, hlađenje, ventilaciju i klimatizaciju
	– Izgradnja dalekovoda i segmenata mreža srednjeg i niskog napona	– Preoblikovanje i modernizacija informatičkog sustava porezne uprave	– Ulaganja u lokalne mreže (LAN) i bežičnu mrežu	– Osiguravanje osposobljavanja za 40 i licenciranja za 750 stručnih radnika	– Poziv na podnošenje ponuda za sufinanciranje specijalističkog usavršavanja	– Nadogradnja sustavâ za rasvjetu te automatizaciju zgrada i upravljanje zgradama
	– Razvoj pametnih distribucijskih mreža	– Uspostava platforme za naprednu analizu podataka u poreznoj upravi	– Nabava osobnih računala, projektora, audiosustava itd.	...	– Priprema projektne i tehničke dokumentacije	– Uvođenje sustavâ obnovljive energije
	...	– Obnova zaštićenih zgrada na Trgu pravde u Zagrebu	...		– Izgradnja te nabava i instaliranje opreme	– Sustavi zaštite od požara i seizmičkih aktivnosti
	



Upravljanje

Sustav upravljanja kojim se osiguravaju provedba i praćenje NPOO-a Hrvatske te nadzor nad njim koherentno je osmišljen te se u njemu jasno razdvajaju funkcije i dužnosti, a istodobno poštuju nepristranost revizorskog tijela. Sedam tijela koja sačinjavaju taj sustav navedena su u nastavku (odozgo prema dolje):

Na najvišem mjestu u upravljačkoj strukturi je **1) Upravljački odbor**, koji se sastoji od članova izvršne vlasti i kojim predsjedava premijer. Odbor je zadužen za opće upravljanje planom i praćenje njegove provedbe. Operativne aspekte povezane s provedbom NPOO-a prati **2) Odbor za provedbu**, koji sačinjavaju Ured premijera, glavno koordinacijsko tijelo, tijela odgovorna za

(pot)komponente plana, tijelo zaduženo za zahtjeve za plaćanje, revizorsko tijelo te [Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a](#).

Glavna koordinacija u nadležnosti je Ministarstva financija, odnosno **3) Uprave za makroekonomske analize**, dok je **4) Sektor za poslove Nacionalnog fonda** u okviru Ministarstva financija zadužen za pripremu i slanje zahtjeva za plaćanje Europskoj komisiji. Razna **5) nadležna tijela** (ministarstva i središnji državni ured) odgovorna su za provedbu reformi i ulaganja za svaku (pot)komponentu plana u skladu sa sektorskom nadležnošću utvrđenom u [Zakonu o sustavu državne uprave](#) i [Odluci o provedbenim tijelima NPOO-a](#). Osim toga, za određene su komponente zadaće povezane s upravljanjem bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) dodijeljene **6) provedbenim tijelima**. Naposljetku, **7) Agencija za reviziju programa EU-a (ARPA)** djeluje kao revizijsko tijelo koje provodi revizije sustava, operacija i računa.

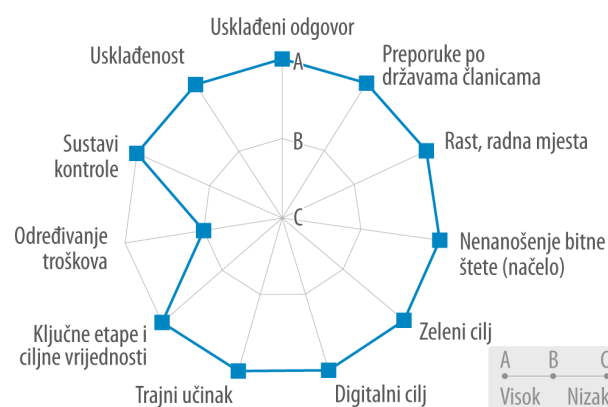
Navedena tijela prvotno su bila zadužena za upravljanje provedbom europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova za razdoblje 2014. – 2020. Kako bi se zadržala dosljedna primjena pravila i postupaka koji se primjenjuju na sva financijska sredstva EU-a, nadležnost tih tijela proširena je na provedbu i praćenje NPOO-a (ali uz određene prilagodbe postupovnog dijela radi usklađivanja s posebnostima planova oporavka i otpornosti). Tijekom postupka savjetovanja koji je doveo do službenog donošenja Nacionalnog plana oporavka i otpornosti Hrvatske provedeno je deset savjetovanja s Hrvatskim saborom i njegovim tehničkim odborima, što je uključivalo predstavljanje plana i raspravu.

Ocjena koju provodi Komisija

Europska komisija pozitivno je ocijenila provedbu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti Hrvatske. Svi unaprijed utvrđeni kriteriji dobili su najvišu moguću ocjenu (A), osim kriterija za izračun troškova, koji je, kao i kod drugih nacionalnih planova oporavka i otpornosti, dobio osrednju ocjenu (B). Razlog za to su primjerice propusti u usporednim podacima o troškovima, nedostaci u primijenjenoj metodologiji ili nedostaci opisa troškova. Kriteriji i njihove ocjene prikazani su na slici 2. u nastavku. Iscrpan opis ocjene Komisije dostupan je u odgovarajućem [radnom dokumentu službi Komisije](#).

Komisija smatra da je Nacionalni plan oporavka i otpornosti Hrvatske većim dijelom sveobuhvatan, s dobrom ravnotežom između ulaganja i reformi koje se odnose na svih šest stupova Mehanizma za oporavak i otpornost: zelenu i digitalnu tranziciju; pametan, održiv i uključiv rast; socijalnu i teritorijalnu koheziju; zdravlje; gospodarsku, socijalnu i institucionalnu otpornost te politike za sljedeću generaciju. Predstavljene mjere odnose se i na sve prethodne preporuke za pojedine zemlje ili na njihov znatan dio (vidjeti odjeljak „Izazovi koji se odnose na pojedinu zemlju”), što opravdava istu visoku ocjenu.

Slika 2 – Ocjenjivanje Komisije po kriterijima



Simuliranjem [modela QUEST](#) Komisija je procijenila da bi se instrumentom Next Generation EU (a time i Mehanizmom za oporavak i otpornost, s obzirom na to da on čini gotovo 90 % instrumenta Next Generation EU), otvorila čak 21 000 novih radnih mjesta i postiglo moguće povećanje BDP-a

do 2,9 % do 2026. (od čega 0,5 postotnih bodova čine učinci prekograničnog prelijevanja).

Međutim, te procjene ne uključuju učinak strukturnih reformi, a procjene iz hrvatskog plana temelje se na drukčijem modelu (PACMAN), uz različitu metodološku osnovu, zbog čega usporedba podataka nije moguća. Bez obzira na to, potencijal za rast i zapošljavanje i dalje je relativno visok, što se odražava i u najvišoj ocjeni.

Iako nisu uzete u obzir u modelu QUEST, strukturne promjene predviđene u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti Hrvatske će: povećati otpornost institucija (na primjer mjerama za jačanje korporativnog upravljanja u poduzećima u državnom vlasništvu); doprinijeti poboljšanju uslužnog sektora i industrije (ulaganja u turizam i prometnu infrastrukturu) te donijeti poboljšanja za uvjete na tržištu rada, obrazovni sustav, ukupnu produktivnost i poslovno okruženje. Ti će rezultati vjerojatno imati trajne pozitivne učinke na gospodarstvo zemlje te su prema tome ocijenjeni najvišom ocjenom.

Planovi koji se odnose na zelenu i digitalnu tranziciju također su ocijenjeni najvišom ocjenom jer premašuju minimalne pragove potrebne za takve mjere kako su definirani u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost (vidjeti odjeljak „Ciljevi i struktura plana”). Dva su primjera takvih mjera obnova energetske učinkovitih zgrada i digitalizacija porezne uprave. Kad je riječ o zelenoj tranziciji, nijednom mjerom uključenom u plan ne krši se načelo „[ne nanosi bitnu štetu](#)” povezano s okolišnim ciljevima ([Uredba o taksonomiji](#)).

Kriterij o ključnim etapama i ciljnim vrijednostima također je dobio najvišu ocjenu jer on, zajedno s njihovim temeljnim kvalitativnim i kvantitativnim pokazateljima, omogućuje učinkovito praćenje provedbe plana. Naposljetku, uspostavljeni sustav kontrole dobio je istu visoku ocjenu jer obuhvaća snažnu strukturu i odgovarajuću podjelu kontrolnih funkcija i dužnosti.

Odluka Vijeća i pretfinanciranje

Nakon [neformalnog sastanka](#) Vijeća EU-a na kojem je odobren Nacionalni plan oporavka i otpornosti Hrvatske u vrijednosti od 6295 milijuna EUR bespovratnih sredstava, 28. srpnja 2021. donesena je [Provedbena odluka](#) Vijeća. Kako je predviđeno odlukom, dio dodijeljenih bespovratnih sredstava za 2023. (1664 milijuna EUR) je privremene prirode i podliježe ponovnom izračunu na temelju stvarnih podataka Eurostata. Ažurirani podaci [objavljeni](#) 30. lipnja 2022. pokazuju da će sredstva dodijeljena Hrvatskoj za 2023. iznositi 879 milijuna EUR, što će dovesti do smanjenja ukupnih bespovratnih sredstava od 12,5 %. Razlika⁵ između ukupne vrijednosti plana i ažurirane dodjele financijskih sredstava vjerojatno će se financirati nacionalnim sredstvima.

U [prilogu](#) Provedbenoj odluci Vijeća o Nacionalnom planu oporavka i otpornosti Hrvatske sažete su reforme i ulaganja predstavljeni u planu te su opisani mehanizmi i rokovi za njegovo praćenje i provedbu. Najvažnije ključne etape i ciljne vrijednosti definirane su, kao i drugi relevantni pokazatelji, u kvalitativnom i kvantitativnom smislu.

Trenutačno se planom predviđa samo upotreba instrumenta dodjele bespovratnih sredstava. Međutim, to bi se moglo promijeniti kako bi se uzeo u obzir plan [REPowerEU](#),⁶ kojim se potiče upotreba komponente zajma Mehanizma za oporavak i otpornost kako bi se okončala ovisnost EU-a o ruskim fosilnim gorivima i ubrzala energetska tranzicija država članica.

Hrvatska je 28. rujna 2021., dva mjeseca nakon što je Vijeće donijelo plan, primila 818 milijuna EUR [pretfinanciranja](#), što čini 13 % svih nacionalnih dodijeljenih bespovratnih sredstava. Tim se predumom nastoji utrti put za pokretanje provedbe plana te su njime obuhvaćene [reforme i projekti](#) koji se mogu najprije provesti, dok se čekaju prve financijske isplate. [Oni](#) uključuju projekt istraživanja i razvoja autonomnih vozila; ulaganja koja se odnose na širokopojasnu infrastrukturu i pristup 5G mreži; subvencije za poduzetnike kako bi se povećala energetska učinkovitost i upotreba obnovljivih izvora energije; razvoj projekata dekarbonizacije te projekte upravljanja vodama popraćene projektom studijom i natječajnom dokumentacijom te ishođenim građevinskim dozvolama.

Nadalje, Komisija i Hrvatska potpisale su 9. veljače 2022. [operativne odredbe](#) za praćenje i provedbu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti predstavljenih u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti, što je preduvjet za podnošenje zahtjeva za plaćanje Komisiji.

Europski parlament

Nakon izbivanja pandemije Europski parlament bio je [glavni zagovornik](#) pokretanja zajedničkog instrumenta EU-a za oporavak te je, kao suzakonodavac s Vijećem, osnovao Mehanizam za oporavak i otpornost. Na temelju Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost i [Međuinstitucijskog sporazuma](#) o proračunskim pitanjima Parlament može nadzirati rad Komisije na procjeni nacionalnih planova.

Konferencija predsjednikâ osnovala je unutar Parlamenta stalnu radnu skupinu za nadzor Mehanizma za oporavak i otpornost, koju čine Odbor za proračune (BUDG) i Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku (ECON). Ta radna skupina priprema i prati dijalog o oporavku i otpornosti koji Parlament održava svaka dva mjeseca s predstavnicima Komisije.

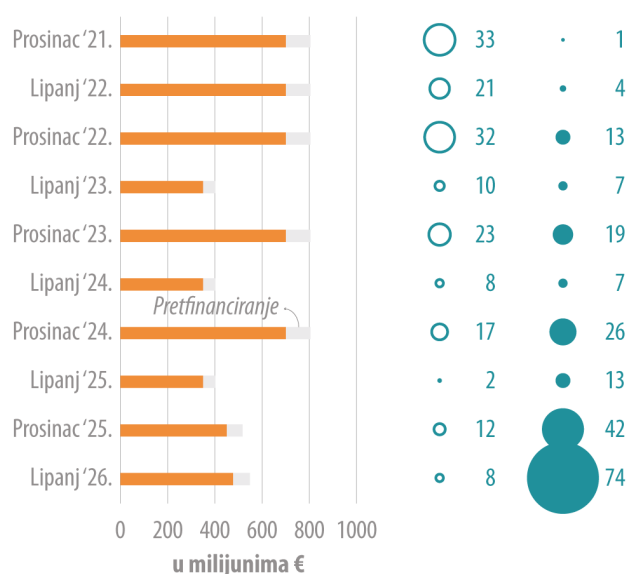
Osim toga, Međuinstitucijskim sporazumom predviđaju se posebni međuinstitucijski sastanci Parlamenta, Vijeća i Komisije o provedbi šireg instrumenta Next Generation EU. Ti sastanci održavat će se najmanje tri puta godišnje i bit će zatvoreni za javnost. U okviru [postupka davanja razrješnice](#) Parlament će također osigurati demokratski nadzor nad trošenjem sredstava instrumenta NextGenerationEU.

Ključne etape i ciljne vrijednosti

Nacionalni plan oporavka i otpornosti Hrvatske sastoji se od 222 mjere za koje se očekuje da će se provesti uspješnim dostizanjem 166 ključnih etapa i ostvarenjem 206 ciljnih vrijednosti. Kako je prikazano na slici 3. u nastavku, većina ključnih etapa utvrđena je za prvu polovicu razdoblja provedbe (2021. – 2023.), dok se u drugoj polovini (2024. – 2026.) može uočiti znatno viša koncentracija ciljnih vrijednosti. Predviđeni obroci (njih ukupno 10) slijede nešto drukčiju dinamiku, pri čemu se najveći priljev sredstava očekuje 2022. (1609 milijuna EUR), a najniži je predviđen za 2026. (548 milijuna EUR). Već primljeno pretfinanciranje od 13 % postupno će se poravnati u odnosu na svaki od 10 obroka.

Hrvatska je 29. lipnja 2022. [primila](#) prvu isplatu u vrijednosti od 700 milijuna EUR u obliku bespovratnih sredstava (bez pretfinanciranja) na temelju ostvarenja 34 ključne etape i ciljnih vrijednosti. [Druga isplata](#) u iznosu od 700 milijuna EUR u bespovratnim sredstvima (bez pretfinanciranja) primljena je 16. prosinca 2022., nakon što je uspješno ostvareno 25 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Time su ukupna primljena sredstva dosegla 35,2 % Nacionalnog plana oporavka i otpornosti Hrvatske, što je iznad trenutnog [prosjeaka EU-a](#) i iznosi otprilike 28 % (za dodatne pojedinosti o plaćanjima koja su dosad isplaćena Hrvatskoj vidjeti Prilog).

Slika 3 – Predviđeni raspored obroka



Zahtjev za plaćanje trećeg obroka u iznosu od 700 milijuna EUR u bespovratnim sredstvima (bez pretfinanciranja) [očekuje se](#) u prvom tromjesečju 2023. i temeljit će se na 45 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

Primjer cilja koji treba postići u okviru trećeg zahtjeva za plaćanje odnosi se na smanjenje udjela komunalnog otpada koji se šalje na odlagališta na 49 %. Taj je cilj povezan s mjerom ulaganja za program smanjenja odlaganja otpada (potkomponenta nacionalnog plana oporavka i otpornosti za poboljšanje gospodarenja vodama i otpadom), a 40 % povezanih financijskih sredstava označeno je kao doprinos [klimatskim ciljevima](#) EU-a. Jedna od ključnih etapa, s

druge strane, odnosi se na stupanje na snagu [digitalne strategije za Hrvatsku](#), povezane s reformskom mjerom „Strategija Digitalna Hrvatska i jačanje međuinstitucijske suradnje i koordinacije za uspješnu digitalnu tranziciju društva i gospodarstva“. Mjera je uključena u potkomponentu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti o digitalnoj tranziciji društva i javne uprave, a povezani resursi označeni su kao ciljevi koji u potpunosti doprinose [digitalnim ciljevima](#) EU-a.

Stajališta hrvatskih dionika

Iako se u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti Hrvatske ne navodi na koji će se način tijekom faze provedbe provesti savjetovanje s dionicima, prije njegova donošenja održano je više od 15 tematskih sastanaka sa zainteresiranim stranama. Rasprave su se odnosile na sveukupno funkcioniranje Mehanizma za oporavak i otpornost, strukturu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, postupak odabira reformi i ulaganja, razdoblje ulaganja u odnosu na ključne etape i ciljne vrijednosti te komplementarnost s drugim fondovima i programima EU-a.

Konkretno, o tehničkim elementima plana raspravljalo se u više navrata s Hrvatskim saborom (vidjeti odjeljak „Upravljanje“) te sa strukovnim udrugama ključnih sektora uključenih u plan. Održano je među ostalim nekoliko sastanaka s [Hrvatskom gospodarskom komorom](#) i njezinim centrima i sektorima,⁷ Udruženjem prehrambeno-prerađivačke industrije i Udruženjem za informacijsku tehnologiju, koji su bili posvećeni proizvodnji hrane te zelenoj i digitalnoj tranziciji. Dodatna su savjetovanja održana s Vijećem za razvoj civilnog društva, Hrvatskom udrugom za zapošljavanje, sindikatima te [lokalnim](#) i regionalnim vlastima, kojima je predstavljen Nacionalni plan oporavka i otpornosti.

U postupak savjetovanja posebno se intenzivno uključila Hrvatska udruga za zapošljavanje [navevši](#) mjere i prioritete u svim industrijama te socijalne komponente koje treba uključiti u plan. Međutim, konačnom inačicom Nacionalnog plana oporavka i otpornosti i dalje se ne nude rješenja za neke od glavnih izazova povezanih s realnim sektorom, kao što je isprva zahtijevala ta udruga.

Stručna rasprava

Centar za strateško promišljanje [Bruegel](#) smatra da zemlje kao što je Hrvatska, s relativno višim iznosima iz Mehanizma za oporavak i otpornost kao udjelom u BDP-u, imaju prilično velike planove potrošnje koji se ne odnose ni na zeleni ni na digitalnu tranziciju (oko 35 % ukupne vrijednosti hrvatskog plana). Budući da dodijeljena bespovratna sredstva čine i znatan udio nacionalnih javnih ulaganja, druge analize (na primjer ona koju je provela [Nacionalna banka Belgije](#)) pokazuju da će se javna ulaganja Hrvatske barem udvostručiti tijekom razdoblja provedbe Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Međutim, to se temelji na pretpostavci da postoji odgovarajući administrativni kapacitet za potpunu apsorpciju sredstava, što i dalje predstavlja znatan izazov (vidjeti odjeljak o preporukama za pojedine zemlje).

Kad je riječ o posebnim područjima politike, [projekt](#) Svjetske banke „Hrvatska: prema održivom, pravednom i učinkovitom obrazovanju“ predstavlja prilike za stvaranje [sinergije](#) s Nacionalnim planom oporavka i otpornosti. Neki elementi projekta odnose se na uvođenje cjelodnevnog školskog modela i poboljšanje infrastrukture za osposobljavanje nastavnika i školske infrastrukture, što je u skladu s obvezama Hrvatske u pogledu provedbe drugih sektorskih reformi: modernizacije i poboljšanja obrazovnog sustava te prilagodbe stanju nakon pandemije i potresâ. Svjetska banka u velikoj mjeri smatra da hrvatski nacionalni plan oporavka i otpornosti predstavlja jasan pregled mjera koje pružaju priliku za uklanjanje nekih preostalih nedostataka u reformama i ulaganjima, poticanje konvergencije i rasta te razvoj otpornijeg, zelenijeg i ravnopravnijeg društva.

Talijanski elektronički službeni list posvećen radnom pravu pratio je učinke instrumenta NextGenerationEU na socijalne politike i politike rada u državama članicama. Autor [izvješća](#) za Hrvatsku naglašava da se u hrvatskom nacionalnom planu oporavka i otpornosti i dalje zanemaruje socijalna dimenzija. Taj se zaključak temelji na činjenici da su neki socijalni i radni aspekti, kao što su

plaće, socijalni dijalog, ravnoteža između poslovnog i privatnog života te zdravo, sigurno i dobro prilagođeno radno okruženje ili pravedni radni uvjeti, i dalje nedovoljno razvijeni.

POP RATNA ANALIZA EUROPSKOG PARLAMENTA

[Ekonomska i proračunska perspektiva za Europsku uniju 2022.](#), EPRS, siječanj 2022.

[Nacionalni planovi oporavka i otpornosti: trenutačno stanje](#), EPRS, veljača 2022.

[Instrument Next Generation EU: europski instrument za suzbijanje posljedica pandemije koronavirusa](#), EPRS, srpanj 2021.

[Mehanizam za oporavak i otpornost](#), EPRS, ožujak 2021.

[Plan oporavka za Europu: trenutačno stanje](#), EPRS, rujan 2021.

[Planovi oporavka i otpornosti – pregled](#), Odjel za potporu gospodarskom upravljanju, Europski parlament, lipanj 2021.

DRUGI IZVORI

[Plan oporavka](#), internetske stranice Nacionalnog plana za oporavak i otpornost, Vlada Republike Hrvatske.

[Plan oporavka i otpornosti Hrvatske](#), Europska komisija.

[Europski semestar 2022.: proljetni paket](#), Europska komisija

BILJEŠKE

- ¹ Grafički prikazi i tablice u brifingu temelje se na podacima iz [NPOO-a Hrvatske](#), [Komisijine ocjene plana](#) i [Priloga Provedbenoj odluci Vijeća](#). Korišteni podaci ovise o njihovom izvoru u vrijeme njihova izvlačenja; moguće su nepodudarnosti između podataka iz različitih izvora i razlike nastale pri zaokruživanju brojki. [Devizni tečaj](#) koji se koristi u Odluci iznosi 1 EUR = 7,53450 HRK (također fiksni tečaj utvrđen za Hrvatsku koja prihvaća euro od 1. siječnja 2023.).
- ² Svi podaci u ovom informativnom izvješću temelje se na planu koji je Vijeće izvorno odobrilo prije konačne [revizije](#) najvećeg mogućeg iznosa nacionalnih dodijeljenih sredstava koju je Komisija provela 30. lipnja 2022. Nakon te revizije može doći do [ažuriranja](#) nacionalnih planova oporavka i otpornosti, što će se odraziti u budućim izdanjima ovih brifinga.
- ³ Npr. iz fonda [REACT-EU](#), iz kojeg će Hrvatska 2020. i 2021. izvući i do 672,6 milijuna EUR.
- ⁴ Hrvatska vlada procijenila je da troškovi štete iznose [više od 80 %](#) godišnjeg državnog proračuna.
- ⁵ Ovisno o budućim ažuriranjima.
- ⁶ Komisija je 18. svibnja 2022. [predložila](#) izmjene Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost kojima bi se financijska omotnica Mehanizma za oporavak i otpornost dopunila s dodatnih 20 000 milijuna EUR za nove mjere povezane s energijom koji će se dodijeliti državama članicama u skladu s njihovim nacionalnim ključevima raspodjele u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Prijedlogom bi se omogućili i dobrovoljni prijenosi sredstava iz drugih proračunskih instrumenata EU-a u Mehanizam za oporavak i otpornost kako bi se osigurala dodatna sredstva za nova poglavlja programa REPowerEU u planovima oporavka te prenamijenili neiskorišteni iznosi iz kreditnog instrumenta Mehanizma za oporavak i otpornost za mjere povezane s energijom.
- ⁷ U Nacionalnom planu oporavka i otpornosti navode se i sastanci s drugim centrima i sektorima Hrvatske gospodarske komore.

ODRICANJE OD ODGOVORNOSTI I ZAŠTITA AUTORSKIH PRAVA

Ovaj je dokument pripremljen kao popratni materijal za zastupnike i osoblje u Europskom parlamentu kako bi im se pomoglo u njihovu parlamentarnom radu. Za sadržaj ovog dokumenta odgovoran je isključivo njegov autor (autori) i mišljenja izražena u njemu ne treba smatrati službenim stajalištem Parlamenta.

Umnožavanje i prevođenje dopušteno je u nekomercijalne svrhe pod uvjetom da je naveden izvor, da je Europski parlament o tome unaprijed obaviješten i da mu je poslan primjerak teksta.

© Europska unija, 2023.

eprs@ep.europa.eu (kontakt)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/hr/home.html> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

Drugo izdanje. Brifinzi o provedbi instrumenta Next Generation EU ažuriraju se u ključnim fazama tijekom cijelog životnog ciklusa planova.

Prilog – Dosadašnja plaćanja

Hrvatska je 28. rujna 2021. primila 818 milijuna EUR [pretfinanciranja](#) (bespovratna sredstva). [Prvi](#) zahtjev hrvatske vlade za plaćanje dostavljen je Europskoj komisiji 15. ožujka 2022. Komisija je 10. svibnja 2022. dala [pozitivnu preliminarnu ocjenu](#) na temelju dostizanja 34 ključne etape i ciljne vrijednosti povezane sa zahtjevom za plaćanje. Primjeri ključnih etapa uključuju stupanje na snagu Zakona o alternativnim gorivima u prometu, donošenje nove Odluke Vlade Republike Hrvatske o poduzećima u državnom vlasništvu od posebnog interesa za Hrvatsku i jačanje fiskalnog okvira donošenjem Zakona o proračunu, kojim se nastoje poboljšati proračunski postupci. Jedini cilj odnosi se na broj poduzeća (ukupno 75 dodijeljenih ugovora) koja primaju potporu za energetske učinkovitost i uporabu energije iz obnovljivih izvora u industriji. U širem smislu, mjere povezane s prvom uplatom odnose se na reforme u području prometa, energetike, gospodarenja otpadom i vodama, građevinskog sektora, obrazovanja, javne uprave, pravosuđa, borbe protiv korupcije, fiskalne, socijalne i zdravstvene politike. S druge strane, projekti ulaganja odnose se na potporu obnovljivim izvorima energije i povećanju energetske učinkovitosti, kako u MSP-ovima tako i u velikim poduzećima. [Gospodarski i financijski odbor Vijeća](#) dao je pozitivno mišljenje o zahtjevu za plaćanje, nakon čega je Komisija 29. lipnja 2022. [isplatila](#) 700 milijuna EUR (bez pretfinanciranja).

Nakon što je primila [pozitivnu preliminarnu ocjenu](#) zahtjeva za plaćanje i naknadno odobrenje [Gospodarskog i financijskog odbora](#), Hrvatska je [16. prosinca 2022.](#) primila drugu isplatu u iznosu od 700 milijuna EUR u bespovratnim sredstvima (bez pretfinanciranja). Druga isplata temeljila se na ostvarenju 21 ključne etape i četiri ciljne vrijednosti u područjima javne uprave, pravosuđa, socijalne politike, zapošljavanja, obrazovanja, vještina, energetske i energetske učinkovitosti, upravljanja vodama i povezivosti. Primjer ključne etape uključene u zahtjev jest donošenje [strategije za razvoj vodika](#). Ključna etapa povezana je s mjerom ulaganja „Uporaba vodika i nove tehnologije” u okviru potkomponente „energetska tranzicija za održivo gospodarstvo”, koja znatno doprinosi klimatskim ciljevima. Jedan primjer cilja, s druge strane, odnosi se na izgradnju ili rekonstrukciju javne kanalizacijske mreže, što odgovara mjeri ulaganja „Program razvoja javne kanalizacije” u okviru potkomponente „Poboljšanje gospodarenja vodama i otpadom”.

Tablica 4. – NPOO Hrvatske: Dosadašnja plaćanja

Dodjele sredstava u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost	Plaćanja	Datum	Neto sredstva (u milijunima EUR)	Udio ukupnog iznosa
Bespovratna sredstva	Pretfinanciranje	28.9.2021.	818,0	13,0 %
	Prvi obrok	29.6.2022.	700,0	11,1 %
	Drugi obrok	16.12.2022.	700,0	11,1 %
	Ukupan iznos dosad isplaćenih bespovratnih sredstava		2218,0	35,2 %

Izvor: EPRS, na temelju podataka Europske komisije. Napomena: Hrvatska nije zatražila zajmove.