

Javne investicije u Hrvatskoj i Europskoj uniji

Matea Cvjetković

Javne su investicije u Europskoj uniji (EU) tijekom posljednjega desetljeća uglavnom stabilne, s prosječnim udjelom od oko 3 do 3,5% BDP-a, uz tek manje oscilacije. Hrvatska pak, s udjelom koji se – uglavnom zbog korištenja sredstava EU-a – s 3,8% u 2010. povećao na 5,7% u 2024., premašuje taj prosjek. U izvješću s kraja 2024. Europska komisija (EK) ističe kako uza sve veće potrebe za javnim investicijama raste i važnost njihova strateškog planiranja. Na temelju analize najuspješnijih projekata EK sistematizira ključne čimbenike njihova uspješnog upravljanja, poput usklađenosti dugoročne strategije s regionalnim, lokalnim i sektorskim strategijama, transparentnosti podataka i političke podrške. Ovakav pristup od posebne je važnosti za Hrvatsku kako bi se osigurao kontinuitet javnih investicija i omogućila pravodobna priprema za potencijalno smanjenje europskih sredstava u budućnosti.

Prema **Zakonu o proračunu**, investicije ili kapitalna ulaganja su ulaganja u povećanje i očuvanje vrijednosti imovine, ulaganja u zemljišta, građevine, opremu i drugu dugotrajnu materijalnu i nematerijalnu imovinu, uključujući ulaganja u izobrazbu i osposobljavanje, razvoj novih tehnologija, poboljšanje kvalitete života i druga ulaganja iz kojih će se ostvariti koristi. Kako su ključne za poticanje gospodarskoga rasta, unapređenje infrastrukture te postizanje dugoročne održivosti i konkurentnosti, investicije se moraju strateški planirati. No zbog velikih potreba i ograničenih fiskalnih sredstava važno je birati projekte koji donose najveću korist te redovito pratiti njihov

napredak kako bi podržali dugoročnu viziju razvoja države i donijeli mjerljive rezultate građanima.

Europska komisija je u izvješću *The Planning of Public Investments in EU Member States: Long-Term Strategy, Selection and Budgeting Issues* (2024) predstavila izazove planiranja javnih investicija u EU-u. Izvješće se temelji na podacima anketnoga upitnika provedenoga u državama članicama u 2022. (uključujući i Hrvatsku), uz primjere iz prakse te na intervjuima i razmjeni iskustava sa stručnjacima za upravljanje javnim investicijama. Rezultati pokazuju da se nacionalni pristupi upravljanju javnim investicijama razlikuju i ovise o čimbenicima poput institucionalne povijesti ili strukture vlasti. No, neovisno o razlikama, sve članice EU-a planiraju javne investicije na strateškoj razini iako s različitim sektorskim obuhvatom. Prema izvješću, trećina država članica (Bugarska, Hrvatska, Francuska, Grčka, Irska, Latvija, Litva, Poljska i Portugal) izrađuje dugoročne nacionalne strategije za sve sektore (npr., obrazovanje, socijalnu zaštitu, zaštitu okoliša, nacionalnu sigurnost, zdravstvo i javne usluge), koje su dodatno potkrijepljene drugim sektorskim i podsektorskim strategijama. Polovina država članica uglavnom radi strateške planove povezane samo s prometnim sektorom (povremeno i s obranom), dok su četiri zemlje (Češka, Cipar, Mađarska i Slovenija) navele ugovore o partnerstvu s EU-om kao svoje glavne dugoročne strateške nacionalne planove.

Kao dobar primjer strateškoga planiranja na nacionalnoj razini ističe se *Project Ireland 2040*, s višegodišnjim financijskim okvirima nacionalnoga programa planiranja i nacionalnoga plana razvoja. Nacionalnim programom planiranja definirano je deset strateških ciljeva i njihovih planiranih ishoda, poput poboljšanja regionalne pristupačnosti, održivoga razvoja i ublažavanja klimatskih promjena, uzimajući u obzir dugoročne demografske i ekonomske trendove. Nacionalni plan razvoja investicijske je prirode te prikazuje financijske okvire za svaki od ishoda. Nacionalna ulaganja prate strogi zahtjevi usklađivanja s planom uz javni sustav ocjenjivanja, a napredak se prati digitalno. I druge zemlje, poput Austrije, Njemačke, Latvije, Litve, Portugala, Bugarske, Poljske, Cipra, Češke, Grčke, Mađarske i Slovenije također provode nacionalne razvojne strategije ili partnerske sporazume EU-a koji uključuju prostorno planiranje, dugoročne vizije, jasne strateške ciljeve, financijske okvire i mjerljive pokazatelje napretka.

Hrvatska je 2021. u Saboru usvojila *Nacionalnu razvojnu strategiju do 2030. godine*, prema kojoj bi dotada trebala postati „konkurentna, inovativna i sigurna zemlja prepoznatljivoga identiteta i kulture, očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve“. Za njezino ostvarenje definirana su četiri razvojna smjera

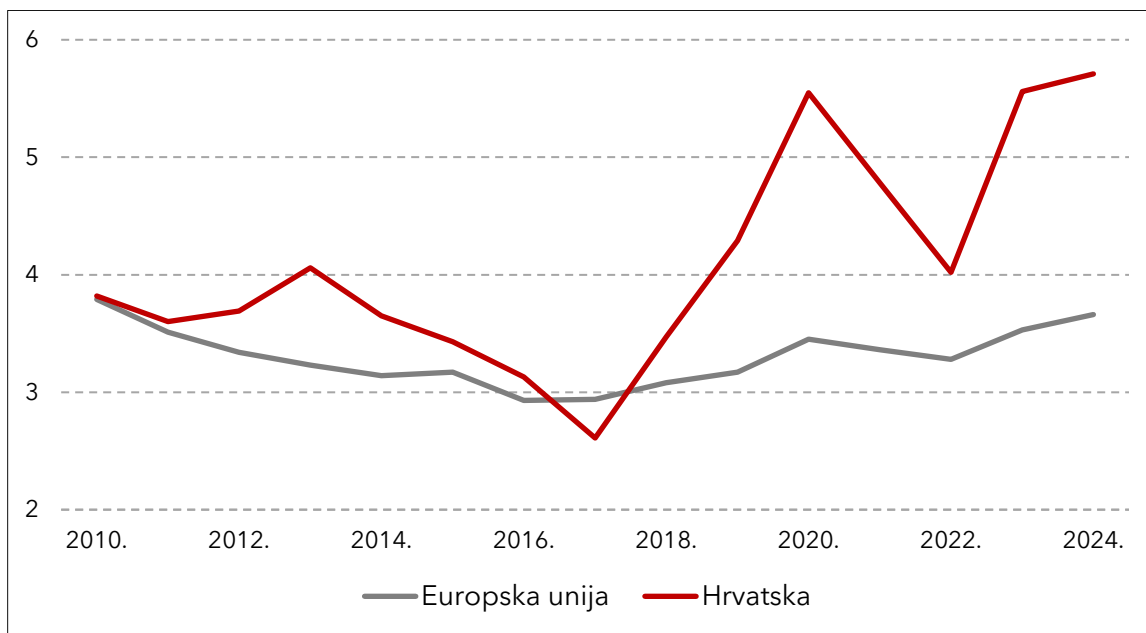
(održivo gospodarstvo i društvo, jačanje otpornosti na krize, zelena i digitalna tranzicija i ravnomjeran regionalni razvoj) te trinaest strateških ciljeva koji se prate pomoću unaprijed zadanih pokazatelja. Razvojni smjerovi i strateški ciljevi usmjereni su na optimalno iskorištavanje potencijala, uklanjanje gospodarskih i društvenih posljedica globalne krize te ubrzanje oporavka zemlje. Povezani su s ciljevima **Europskoga zelenog plana** i **Europskoga teritorijalnog programa 2030.** stvarajući temelje za održiv, uključiv i inovativan razvoj gospodarstva.

Sabor je u svibnju 2023. usvojio **Prvi godišnji izvještaj o provedbi strategije za 2021.**, u kojemu su istaknuti uspješna prilagodba uvjetima pandemije COVID-19, snažan oporavak gospodarskih aktivnosti i rast BDP-a od 10,2%, potaknut rastom izvoza, turističkih prihoda, investicija i potrošnje kućanstava, te pozitivni trendovi u industrijskoj proizvodnji, građevini i trgovini. Stabilna fiskalna politika, politička stabilnost i uspješno ispunjavanje kriterija konvergencije postavili su preduvjete i temelje za uvođenje eura u 2023., čime se ojačala i makroekonomska otpornost Hrvatske. **Drugi godišnji izvještaj o provedbi strategije za 2022.**, upućen u saborsku proceduru 31. siječnja 2024., ističe realni rast BDP-a od 6,3%, potaknut rastom izvoza i investicija, usprkos globalnim izazovima poput rasta inflacije, poremećaja opskrbnih lanaca i rata u Ukrajini. Hrvatska je u 2022. ostvarila i proračunski višak (0,4% BDP-a), smanjila javni dug (na 68,4% BDP-a) i povećala prihode proračuna opće države (na 45,2% BDP-a) uza sporiji rast rashoda (44,8% BDP-a). Rast prihoda potaknut je pozitivnim gospodarskim kretanjima i fiskalnim učincima poreznih reformi iz 2021., a znatan doprinos imalo je i korištenje sredstava EU-a iz **Višegodišnjega financijskog okvira** kao i korištenje sredstava iz **Fonda solidarnosti za sanaciju šteta od potresa** te **Mehanizma za oporavak i otpornost**. Porasla je zaposlenost, smanjila se nezaposlenost, a napredak je ostvaren i u digitalizaciji, makroekonomskome upravljanju te učinkovitosti javnoga i poslovnoga sektora. Primjenom načela dobrog upravljanja u svim tijelima javne uprave Hrvatska je nastavila s modernizacijom javne uprave radi povećanja učinkovitosti i kvalitete pružanja javnih usluga svim korisnicima. Kako bi se olakšalo pokretanje i vođenje poslovanja u Hrvatskoj, provedene su mjere za smanjenje administrativnoga opterećenja i pojednostavnjivanje uvjeta poslovanja. Odgovorno vođenje fiskalne politike, pravovremena primjena mjera za suzbijanje energetske krize i učinkovito korištenje sredstava iz fondova EU-a te kontinuirane reforme u javnome sektoru znatno su pridonijeli jačanju konkurentnosti nacionalnoga gospodarstva.

Javne investicije u Hrvatskoj i Europskoj uniji

Javne investicije ključan su pokazatelj sposobnosti države u podršci gospodarskomu rastu i društvenomu razvoju zbog čega učinkovita provedba reformi zahtijeva njihovo pažljivo praćenje.

Grafikon 1. Javne investicije u Hrvatskoj i EU-u, 2010. – 2024. (u % BDP-a)



Izvor: *Europska komisija (2024), Godišnja makroekonomska baza podataka (AMECO)*

Javne su investicije u EU-u, uz blage oscilacije, uglavnom stabilne (oko 3 do 3,5% BDP-a). Nakon globalne financijske krize (2008.) i europske dužničke krize (do 2015.), u 2016. – 2017. blago su pale zbog mjera štednje, ali su se od 2018. stabilizirale i postupno rasle, što ukazuje na oporavak gospodarstva i obnovu investicijskih aktivnosti. Unatoč pandemiji 2020., javne su investicije i u narednome razdoblju ostale stabilne uz blagi porast i predviđanje rasta na gotovo 3,8% BDP-a u 2025. EK u [Godišnjemu izvješću o jedinstvenome tržištu i konkurentnosti za 2024.](#) naglašava da su javne investicije porasle zahvaljujući [EU-ovim kohezijskim fondovima](#), [Mehanizmu za oporavak i otpornost](#) te drugim programima koji pomažu financirati zelenu i digitalnu tranziciju, održati jednake uvjete na tržištu i promicati ekonomsku konvergenciju zemalja članica. Uniji su, međutim, potrebne veće i strateški usmjerene javne investicije koje se temelje na inovativnim financijskim instrumentima za smanjenje rizika i poticanje privatnih ulaganja. Njihova uloga ostaje ključna i u narednim godinama kako bi se ubrzala privatna

ulaganja i smanjio njihov rizik, potaknula ulaganja u infrastrukturu te pomogli projekti u sektorima od nacionalnoga interesa u kojima možda nedostaju privatna ulaganja. Javne će investicije biti važne i pri suočavanju s brojnim nadolazećim izazovima poput starenja stanovništva, klimatske i digitalne tranzicije, konkurentnosti i izdvajanja za obranu, u sve složenijemu i napetijemu geopolitičkom okruženju.

U odnosu na EU, javne investicije u promatranome razdoblju u Hrvatskoj na višoj su razini od prosjeka EU-a, velikim dijelom zbog dostupnosti sredstava iz **pretpristupnoga programa IPA-e**, a članstvom u EU-u i instrumenata kohezijske politike. Ipak, 2017. zabilježen je njihov određeni pad zbog servisiranja nepovoljnih kredita za infrastrukturne projekte, poput autocesta, čije je refinanciranje dovršeno tek 2018. Prema **Analizi Hrvatske udruge banaka (HUB-a)**, padu su dodatno pridonijeli prociklička priroda ulaganja i privremeno usporavanje korištenja fondova EU-a, uz ograničenja tehničkih i organizacijskih kapaciteta države. Javne investicije od 2018. rastu, prvenstveno zahvaljujući sredstvima EU-a, što omogućuje ulaganja u velike infrastrukturne projekte. Prema **Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije**, u aktualnome Višegodišnjem financijskom okviru 2021. – 2027. iz proračuna EU-a za Hrvatsku na raspolaganju je više od 25 mlrd. eura, što se odražava i na udio javnih investicija, koji je 2021. i 2022. iznosio više od 4% BDP-a; 2023. i 2024. porastao je za više od 5,5%, te se predviđa dodatni rast od gotovo 5,9% BDP-a u 2025. Tako značajne javne investicije ukazuju na potrebu daljnjega jačanja teorijskoga i praktičnoga modela njihovim upravljanjem kako bi se osigurala maksimalna učinkovitost i dugoročna održivost, posebice nakon završetka aktualnoga Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027., kada bi se Hrvatska mogla suočiti sa smanjenom dostupnošću europskih sredstava.

Učinkovitije javne investicije

Preporuke

Tijekom posljednjega desetljeća mnoge države članice EU-a provodile su sveobuhvatne reforme ili reforme dijelova svojih sustava upravljanja javnim investicijama. EK-ovo izvješće iz 2024. potvrđuje kako se učinkovito planiranje javnih investicija, potkrijepljeno znanstvenim istraživanjima, može primijeniti unutar nacionalnih okvira specifičnih za svaku državu članicu. Istovremeno ukazuje i na postojeće nedostatke upravljanja javnim investicijama, poput izostanka analize alternativnih rješenja u ranoj fazi planiranja i nepostojanja dovoljno transparentnih višegodišnjih proračuna. Na temelju rezultata

istraživanja i analize uspješnih projekata izvješće sistematizira ključne čimbenike učinkovitoga upravljanja javnim investicijama, i to:

1. dugoročnu strategiju koja se temelji na konkretnim podacima, s transparentnim pokazateljima izvedbe koji olakšavaju praćenje provedbe projekta; dok su regionalne, lokalne i sektorske strategije u cijelosti usklađene s dugoročnom strategijom te dijele iste ciljeve
2. učinkovitu koordinaciju različitih sektora i razina vlasti koja omogućuje definiranje zajedničkih strateških ciljeva i izgradnju podrške za njihovu realizaciju
3. razradu nacionalnih investicijskih planova za razdoblje od 5 do 10 godina s detaljnim pregledom ciljeva koji podupiru investicijske prioritete
4. srednjoročnu raspodjelu kapitalnih izdataka po programima ili ministarstvima, što omogućuje predvidljivost u planiranju i osigurava povezivanje investicijskih planova s godišnjim proračunskim procesom
5. redovito praćenje procesa i ostvarenja strateških ciljeva koje provode specijalizirane jedinice, neovisna tijela ili institucije
6. transparentnost podataka, odnosno objavljivanje analiza i detaljnih izvještaja o napretku provedbe projekta, što poboljšava procese i olakšava učenje, posebice ako je sve digitalizirano
7. političku podršku koja je nužna za provedbu reformi, posebno kada su one širokoga obujma i još širega dosega.

Za upravljanje velikim investicijskim projektima preporučuje se korištenje (1) faznoga modela, koji najvažnijima smatra početne faze – strategiju, odabir projekta i procjenu troškova, te (2) višegodišnjih investicijskih proračuna s jasnom raspodjelom sredstava koji se svake godine ažuriraju, javno su dostupni i povećavaju odgovornost, transparentnost i učinkovitost javnih investicija. U Hrvatskoj Ministarstvo financija izdaje **Priručnik uz Uredbu o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata**, koji službenicima i čelnicima javnih institucija služi kao vodič za učinkovitije korištenje javnih sredstava i koji daje sveobuhvatan pregled elemenata predinvesticijskih studija i izvještaja o učincima investicijskih projekata. Priručnik naglašava i važnost predinvesticijskih studija koje omogućuju odluke o provedbi projekata i mogućim alternativama.

Razvojni okvir za Europsku uniju i Hrvatsku

Javne se investicije u Hrvatskoj u zadnje vrijeme povećavaju i 2024. iznose oko 5,7% BDP-a. Kako dobar dio njih financira EU, nužno je osigurati dodatni fiskalni prostor za investicije kada se taj izvor smanji. Prema **Nacionalnome planu razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027.**, ključne mjere razvoja uključuju centralizaciju procjene i praćenja javnih investicija, ubrzanje reformi te snažniji fokus na zelenu i digitalnu tranziciju. Hrvatska se također suočava s izazovima očuvanja fiskalne održivosti, prilagodbe demografskim i klimatskim promjenama, povećanja produktivnosti te osiguranja dugoročne održivosti javnih investicija. Znatni su i izazovi pri korištenju javnih investicija na lokalnoj razini, posebice u pogledu nedostatka administrativnih kapaciteta, što otežava učinkovito upravljanje projektima i velikim investicijama, te slabe koordinacije i razmjene informacija među jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga je nužno kontinuirano jačanje kapaciteta, stručna podrška i obrazovanje, uvođenje digitalnih rješenja za bolju suradnju i razmjenu informacija, daljnje provođenje funkcionalnih i općenito spajanje lokalnih jedinica te usvajanje višegodišnjih razvojnih planova uza sustavno praćenje, nadzor i vrednovanje njihove provedbe.

Financijski učinak kohezijske politike na Hrvatsku nakon 2027. uvelike će ovisiti o općim uvjetima u EU-u. Prema **publikaciji Instituta za razvoj i međunarodne odnose**, postoji mogućnost smanjenja ukupnih sredstava EU-a zbog povećanih potreba za ulaganjima u sigurnost, obranu, stratešku autonomiju te migracijsku i klimatsku politiku, zbog čega bi Hrvatska u narednome razdoblju mogla dobivati manje sredstava nego prije. Iako ovakav scenarij nije najpoželjniji za Hrvatsku, koja i dalje gospodarski zaostaje za razvijenijim članicama, kvalitetno strateško planiranje i odgovorno upravljanje javnim investicijama moglo bi potaknuti veća domaća ulaganja u dugoročne razvojne prioritete te smanjiti visoku razinu ovisnosti o izvorima EU-a. U tom kontekstu, Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o pokretanju postupka izrade **Nacionalnog plana za poticanje ulaganja do 2030.**, donesenoga u sklopu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Usmjeren je na privlačenje izravnih stranih ulaganja, povećanje njihove kvalitete te jačanje otpornosti i održivosti hrvatskoga gospodarstva kroz koordinaciju javnih politika i ravnomjerniji regionalni razvoj.

Europska komisija je formirala radnu skupinu za budućnost kohezijske politike te u **izvješću objavljenju 2024.** iznosi ključne promjene za budućnost kohezijske politike koje bi mogle imati pozitivan utjecaj na hrvatsko gospodarstvo. Jedna je od najvažnijih

preporuka prilagodba teritorijalnoga pristupa, čime bi se, uz najsiromašnije regije, javne investicije dodatno usmjerilo na regije koje zaostaju u razvoju te one koje su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Za regije poput Slavonije, Baranje, Like, Gorskoga kotara i Banovine to bi moglo značiti povećanje financijske potpore i prilagodbu intervencija njihovim specifičnim potrebama. Usto, potrebno je ojačati institucionalne kapacitete, poboljšati kvalitetu upravljanja lokalnih vlasti te uključiti privatni sektor i civilno društvo, koje može doprinijeti kvalitetnijemu planiranju i provedbi razvojnih projekata. Snažno se potiče unapređenje svih oblika inovacija te veća otvorenost prema osmišljavanju novih strategija razvoja regija, uključujući ulazak u nove ekonomske aktivnosti i sektore. Potrebno je jačati i međusobnu suradnju europskih regija, posebice onih koje se temelje na razmjeni znanja i inovacija, kako bi se privukla izravna strana ulaganja. Primjerice, suradnja s multinacionalnim kompanijama i ostalim poduzećima (tehnološkim, proizvodnim) može manje razvijenim regijama omogućiti pristup novim tehnologijama i stručnom znanju, dok javne institucije poput regionalnih agencija mogu olakšati povezivanje lokalnih kapaciteta s međunarodnim poslovnim prilikama. Ovakvim pristupom potiče se održivi gospodarski rast, povećava otpornost regija i omogućava im se korištenje svojih specifičnih prednosti u globalnome okruženju. Osim toga, kohezijska politika treba biti usklađena sa širim ciljevima održivoga razvoja EU-a, dok bi EK u budućim kohezijskim programima trebao imati proaktivniju ulogu u osmišljavanju strategija, formiranju partnerstava i procjeni rezultata.

Zaključak

Dobro i odgovorno upravljanje javnim investicijama važno je za donositelje politika, državnu i lokalnu samoupravu, ali i za širu javnost, jer itekako može poboljšati kvalitetu života građana i dugoročno unaprijediti konkurentnost gospodarstva. Dosadašnje su javne investicije u Hrvatskoj bile snažno usmjerene na korištenje sredstava iz fondova EU-a, što je rezultiralo razvojem infrastrukture, digitalizacijom i modernizacijom javnih usluga. No približavanjem kraja aktualnoga Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. važno je i daljnje planiranje strategije upravljanja investicijskim aktivnostima radi osiguranja njihova kontinuiteta. Hrvatska treba biti spremna na moguću smanjenu dostupnost europskih sredstava, čime će privatne investicije (domaće i strane) postati još važnije. Za to je potrebno stvoriti povoljno poslovno okruženje, ubrzati klimatsku i digitalnu tranziciju, prilagoditi razvojne strategije specifičnim regionalnim potrebama, poboljšati koordinaciju unutar svih razina vlasti te pojačati administrativne kapacitete na lokalnoj razini. Iskustva stečena korištenjem dosadašnjih sredstava EU-a mogu se

iskoristiti za buduća planiranja javnih investicija radi izgradnje jedinstvenoga nacionalnog sustava upravljanja javnim investicijama koji ne bi bio toliko ovisan o fondovima EU-a. Primjer Irske pokazuje kako se strateškim planiranjem javnih investicija može razviti dugoročna strategija koja se temelji na konkretnim podacima i transparentnim pokazateljima izvedbe. Definiranjem srednjoročnih i dugoročnih investicijskih planova s jasnim ciljevima i raspodjelom sredstava, uza sustavno praćenje provedbe i učinka, javne investicije mogu omogućiti snažan razvoj gospodarstva i doprinijeti stvaranju dugoročne društvene vrijednosti, kako na lokalnoj i regionalnoj tako i na nacionalnoj razini.