



Bruxelles, 30. lipnja 2023.
(OR. en)

11141/23

ECOFIN 666
UEM 200
SOC 492
EMPL 343
COMPET 687
ENV 766
EDUC 279
RECH 311
ENER 402
JAI 912
GENDER 143
ANTIDISCRIM 137
JEUN 181
SAN 418

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. preth. dok.:	9835/1/23 REV 1
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 611 final
Predmet:	PREPORUKA VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Hrvatske za 2023.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, o kojem su raspravljali Vijeće i Europsko vijeće na temelju prijedloga Komisije COM(2023) 611 final.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Hrvatske za 2023.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća² kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”) stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom se pruža financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra Mehanizmom se doprinosi gospodarskom i uključivom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno reformi i ulaganja u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar Unije i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma ažuriran je 30. lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

² Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (2) Komisija je 22. studenoga 2022. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2023., čime je označen početak europskog semestra 2023. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 23. ožujka 2023. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta za 2023., koji se temelje na četirima dimenzijama konkurentne održivosti. Komisija je 22. studenoga 2022. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća³ donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2023., u kojem Hrvatska nije utvrđena kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i mišljenje o nacrtu proračunskog plana Hrvatske za 2023. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 16. svibnja 2023. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja⁴ („Preporuka o europodručju za 2023.”), a 13. ožujka 2023. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.
- (3) Iako gospodarstva Unije pokazuju iznimnu otpornost, geopolitički kontekst i dalje ima negativan utjecaj. Čvrsto stojeći uz Ukrajinu, Unija je svoj program gospodarske i socijalne politike usmjerila na smanjivanje negativnih posljedica energetske šokova na ranjiva kućanstva i poduzeća u kratkoročnom razdoblju te na nastavak rada na zelenoj i digitalnoj tranziciji, potpori održivom i uključivom rastu, očuvanju makroekonomske stabilnosti i povećanju otpornosti u srednjoročnom razdoblju. U velikoj je mjeri usmjerena i na povećanje konkurentnosti i produktivnosti Unije.

³ Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

⁴ Preporuka Vijeća od 16. svibnja 2023. o ekonomskoj politici europodručja (SL C 180, 23.5.2023., str. 1).

- (4) Komisija je 1. veljače 2023. objavila komunikaciju naslovljenu „Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija” („Industrijski plan u okviru zelenog plana”). Cilj Industrijskog plana u okviru zelenog plana povećanje je konkurentnosti industrije Unije s nultom neto stopom emisija i podupiranje brzog prelaska na klimatsku neutralnost. Njime se dopunjuju postojeći napori u okviru europskog zelenog plana i plana REPowerEU. Njegov je cilj također omogućiti poticajnije okruženje za povećanje Unijinih proizvodnih kapaciteta za tehnologije i proizvode s nultom neto stopom emisija koji su potrebni za ostvarenje Unijinih ambicioznih klimatskih ciljeva te osigurati pristup relevantnim kritičnim sirovinama, među ostalim diversifikacijom nabave, primjerenim iskorištavanjem geoloških resursa u državama članicama i maksimalnim povećanjem recikliranja sirovina. Industrijski plan u okviru zelenog plana temelji se na četiri stupa: predvidljivom i pojednostavnjenom regulatornom okruženju, bržem pristupu financijskim sredstvima, unapređenju vještina i otvorenoj trgovini za otporne lance opskrbe. U cilju rada na regulatornom okviru za poticanje rasta Komisija je 16. ožujka 2023. objavila dodatnu komunikaciju naslovljenu „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”, koja se temelji na devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. U njoj se utvrđuju prioritete politike koji se odnose na aktivno osiguravanje strukturnih poboljšanja, dobro usmjerena ulaganja i regulatorne mjere za dugoročnu konkurentnost Unije i njezinih država članica. Preporuke navedene u nastavku doprinose ostvarenju tih prioriteta.

- (5) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2023. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020. i 2022. i dalje su jednako relevantne za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.
- (6) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća⁵ („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. To će doprinijeti energetske sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, dok će se istodobno povećavati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapaciteti za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Uredbom o planu REPowerEU državama članicama omogućuje se da u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost dodaju novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirale ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU. Tim reformama i ulaganjima doprinijet će se i povećanju konkurentnosti industrije Unije s nultom neto stopom emisija, kako je navedeno u Industrijskom planu u okviru zelenog plana, i provedbi preporuka za pojedinu zemlju koje se odnose na energetiku i upućene su državama članicama 2022. i, ako je primjenjivo, 2023. Uredbom o planu REPowerEU uvodi se nova kategorija bespovratne financijske potpore koja se državama članicama stavlja na raspolaganje za financiranje novih reformi i ulaganja u energetici u okviru njihovih planova za oporavak i otpornost.

⁵ Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1.).

- (7) Komisija je 8. ožujka 2023. donijela Komunikaciju o smjernicama za fiskalnu politiku u 2024. („Komunikacija od 8. ožujka 2023.“). Cilj joj je državama članicama pomoći u pripremi programa stabilnosti i konvergencije i tako poboljšati koordinaciju politika. Komisija je podsjetila da će se opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu deaktivirati krajem 2023. U razdoblju 2023. – 2024. pozvala je na provedbu fiskalnih politika kojima se osigurava srednjoročna održivost duga i održivo povećava potencijalni rast te je pozvala države članice da u svojim programima stabilnosti i konvergencije za 2023. navedu kako će svojim fiskalnim planovima osigurati usklađenost s referentnom vrijednosti od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) utvrđenu Ugovorom te osigurati uvjerljivo i kontinuirano smanjenje duga ili zadržavanje duga na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Komisija je države članice pozvala i da postupno ukinu nacionalne fiskalne mjere uvedene za zaštitu kućanstava i poduzeća od naglog porasta cijena energije, počevši od najmanje ciljanih mjera. Navela je da bi, bude li mjere potpore trebalo produljiti zbog novih pritisaka na cijene energije, države članice takve mjere trebale bolje usmjeriti na ranjiva kućanstva i poduzeća. Komisija je navela da bi fiskalne preporuke bile kvantificirane i diferencirane. Nadalje, kao što je predloženo u njezinoj Komunikaciji od 9. studenoga 2022. o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a, fiskalne preporuke izradile bi se na temelju neto primarnih rashoda. Preporučila je da sve države članice nastave štititi ulaganja koja financira država i osiguraju djelotvorno korištenje sredstava iz Mehanizma i drugih fondova Unije, posebno za potrebe ciljeva zelene i digitalne tranzicije i otpornosti. Komisija je navela da će Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2024. na temelju podataka o realizaciji za 2023., u skladu s postojećim pravnim odredbama.

- (8) Komisija je 26. travnja 2023. predstavila zakonodavne prijedloge za provedbu opsežne reforme Unijinih pravila gospodarskog upravljanja. Glavni je cilj tih prijedloga ojačati održivost javnog duga i reformama i ulaganjima promicati održiv i uključiv rast u svim državama članicama. Komisija svojim prijedlozima želi unaprijediti nacionalnu odgovornost, pojednostavniti okvir i pozornost u većoj mjeri usmjeriti na srednjoročno razdoblje, u kombinaciji s djelotvornom i koherentnijom provedbom. U skladu sa zaključcima Vijeća od 14. ožujka 2023. o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a cilj je da se zakonodavni rad dovrši 2023.
- (9) Hrvatska je 14. svibnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 28. srpnja 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske⁶. Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Hrvatska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nije poništeno.
- (10) Hrvatska je 28. travnja 2023. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2023. i svoj Program stabilnosti za 2023., u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2023. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Hrvatske o napretku ostvarenom u provedbi plana za oporavak i otpornost.

⁶ ST 10687/2021 INIT, ST 10687/2021 ADD 1.

- (11) Komisija je 24. svibnja 2023. objavila Izvješće za Hrvatsku za 2023. U njemu je ocijenjen napredak Hrvatske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2022. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Hrvatske. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Hrvatske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.
- (12) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat, saldo opće države u Hrvatskoj se s deficita od 2,5 % BDP-a u 2021. poboljšao na suficit od 0,4 % BDP-a u 2022., dok je dug opće države pao sa 78,4 % BDP-a krajem 2021. na 68,4 % BDP-a krajem 2022.
- (13) Na saldo opće države utjecale su mjere fiskalne politike poduzete radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. U 2022. te su mjere fiskalne politike koje su utjecale na smanjenje prihoda uključivale smanjenje poreza na dodanu vrijednost (PDV) i trošarina, dok su mjere fiskalne politike koje su utjecale na povećanje rashoda uključivale ograničenje cijena energije, naknade troškova ranjivim potrošačima, programe potpore poduzećima i socijalnu pomoć umirovljenicima i ranjivim kućanstvima. Komisija procjenjuje da je u 2022. neto proračunski trošak tih mjera iznosio 1,6 % BDP-a. Na saldo opće države utjecao je i proračunski trošak pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, procijenjen na 0,1 % BDP-a 2022. Istodobno je procijenjeni trošak privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 pao s 1,3 % BDP-a u 2021. na 0,1 % BDP-a u 2022.

- (14) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo Hrvatskoj⁷ da u 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj iz Mehanizma, te očuva ulaganja koja financira država. Nadalje, Vijeće je Hrvatskoj preporučilo da zadrži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.
- (15) Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike⁸ bio je u 2022. uglavnom neutralan, na +0,2 % BDP-a, što je u kontekstu visoke inflacije bilo primjereno⁹. Hrvatska je u skladu s preporukom Vijeća nastavila pružati potporu oporavku ulaganjima koja su financirana sredstvima iz Mehanizma. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije iznosili su 2,6 % BDP-a u 2022. (2,7 % BDP-a u 2021.). Ulaganja koja financira država imala su kontrakcijski učinak od 0,6 postotnih bodova¹⁰ na smjer fiskalne politike¹¹. Hrvatska stoga nije očuvala ulaganja koja financira država, što nije u skladu s preporukom Vijeća. Ujedno je rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) imao uglavnom neutralan učinak od 0,1 postotnog boda na smjer fiskalne politike. Hrvatska je stoga u dovoljnoj mjeri zadržala pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.

⁷ Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 48.).

⁸ Smjer fiskalne politike mjeri se kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda), isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast. Za više detalja vidjeti okvir 1 u tablicama s fiskalnim statističkim podacima.

⁹ Hrvatska je u 2022. ostvarila i snažan rast realnog BDP-a.

¹⁰ Ulaganja koja financira država imala su kontrakcijski učinak na smjer fiskalne politike zbog smanjenja rashoda za ulaganja lokalnih tijela.

¹¹ Ostali kapitalni rashodi koje financira država imali su ekspanzivan učinak od 0,5 postotnih bodova BDP-a. Djelomično je razlog tome jednokratni trošak u međunarodnom arbitražnom postupku.

- (16) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2023. povoljniji je za 2023. od onoga iz Komisijine proljetne prognoze 2023., a nakon toga u skladu s njome. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 2,2 % u 2023. i za 2,6 % u 2024. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se manji rast realnog BDP-a, od 1,6 % u 2023. i 2,3 % u 2024., uglavnom zbog konzervativnijih procjena za potrošnju kućanstava i javnu potrošnju te za ukupna ulaganja.
- (17) Vlada u Programu stabilnosti za 2023. očekuje da će se saldo opće države u 2023. pogoršati na deficit od 0,7 % BDP-a. Smanjenje u 2023. uglavnom je rezultat zaostalog učinka inflacije na javnu potrošnju, osobito zbog indeksacije plaća u javnom sektoru, mirovina i socijalnih naknada. Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti sa 68,4 % BDP-a krajem 2022. na 62,6 % BDP-a krajem 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 0,5 % BDP-a za 2023. To je uglavnom u skladu s deficitom predviđenim u Programu stabilnosti za 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se sličan udio duga opće države u BDP-u od 63,0 % krajem 2023.

(18) Očekuje se da će na saldo opće države u 2023. i dalje utjecati mjere fiskalne politike poduzete radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. Te mjere obuhvaćaju produljene mjere iz 2022., uključujući, na strani prihoda, smanjenje PDV-a i trošarina te, na strani rashoda, ograničenje cijena energije, naknade troškova ranjivim potrošačima, programe potpore poduzećima i socijalnu pomoć umirovljenicima i ranjivim kućanstvima. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. neto proračunski trošak tih mjera potpore iznositi 1,5 % BDP-a¹². Čini se da većina mjera u 2023. nije usmjerena na najranjivija kućanstva ili poduzeća i da mnoge od tih mjera ne šalju jasan cjenovni signal da se smanji potražnja za energijom i poveća energetska učinkovitost. Stoga se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. procjenjuje da će iznos ciljanih mjera potpore koji treba uzeti u obzir pri ocjeni usklađenosti s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022.¹³ iznositi 0,2 % BDP-a u 2023. (u usporedbi s 0,3 % BDP-a u 2022.). Predviđa se da će proračunski trošak pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine ostati stabilan u odnosu na 2022.

¹² Taj iznos predstavlja razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera, uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹³ Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2022. (SL C 334, 1.9.2022., str. 88.).

- (19) U svojoj Preporuci od 12. srpnja 2022. Vijeće je preporučilo da Hrvatska poduzme mjere čiji je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike¹⁴, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Hrvatska bi se istodobno trebala pripremiti za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Hrvatskoj je bilo preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma i drugih fondova Unije.

¹⁴ Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2023. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje Hrvatske, koji se koristi za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 10,3 % u nominalnom smislu.

(20) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan (-1,0 % BDP-a), u kontekstu visoke inflacije. To je u skladu s uglavnom neutralnim smjerom fiskalne politike u 2022. (+0,2 % BDP-a). Predviđa se da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) u 2023. imati ekspanzivan učinak od 0,4 % BDP-a na smjer fiskalne politike. To uključuje smanjeni trošak ciljanih mjera potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije za 0,1 % BDP-a. Stoga ekspanzivni učinak neto primarnih tekućih rashoda koje financira država nije rezultat ciljane potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Na ekspanzivni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) utječe i zadržavanje energetske mjera koje nisu ciljane, stalno povećanje plaća u javnom sektoru i socijalnih naknada, kao i snižene stope PDV-a na neenergetske proizvode. Ukupno gledajući, predviđeni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država nije u skladu s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022. Predviđa se da će rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije u 2023. iznositi 3,1 % BDP-a, a da će ulaganja koja financira država imati ekspanzivan učinak na smjer fiskalne politike od 0,7 postotnih bodova¹⁵. Stoga Hrvatska planira financirati dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije i predviđa se da će očuvati ulaganja koja financira država. Planira financirati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost, kao što su energetska obnova zgrada, digitalizacija javne uprave, ulaganja u digitalnu dijagnostiku i opremu u bolnicama, te potporu poslovnom sektoru za zelenu i digitalnu tranziciju, što se financira sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije.

¹⁵ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,5 postotnih bodova BDP-a. Tome je djelomično razlog bazni učinak povećane potrošnje u 2022. zbog određene jednokratne mjere, dok se u 2023. predviđa smanjenje transfera komunalnim poduzećima.

- (21) Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će se deficit opće države u 2024. povećati na 1,5 % BDP-a. To povećanje u 2024. uglavnom je rezultat povećanja kapitalnih rashoda i još relativno visoke indeksacije rashoda za plaće, mirovine i socijalnu pomoć. Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će se krajem 2024. udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 59,8 %. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 1,3 % BDP-a u 2024. To je uglavnom u skladu s deficitom predviđenim u Programu stabilnosti za 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se veći udio duga opće države u BDP-u, od 61,8 % krajem 2024., pri čemu se razlika u odnosu na predviđanja iz Programa stabilnosti za 2023. uglavnom objašnjava učinkom nazivnika (razlika u nominalnom BDP-u u 2024.), a u manjoj mjeri i različitim pretpostavkama o prilagodbi stanja i tokova.
- (22) U Programu stabilnosti za 2023. predviđa se postupno ukidanje većine mjera energetske potpore u 2024. Komisija trenutačno procjenjuje da će u 2024. neto trošak tih mjera energetske potpore iznositi 0,2 % BDP-a. Te se procjene temelje na pretpostavci da neće biti novih povećanja cijene energije.

- (23) U Uredbi (EZ) br. 1466/97 poziva se na godišnje poboljšanje strukturnog proračunskog salda prema srednjoročnom proračunskom cilju, s 0,5 % BDP-a kao mjerilom¹⁶. S obzirom na fiskalnu održivost, Komisija smatra da bi za 2024. bilo primjereno poboljšanje strukturnog salda od najmanje 0,3 % BDP-a. Da bi se postiglo to poboljšanje, i u skladu s metodologijom Komisije, rast neto primarnih rashoda koje financira država¹⁷ ne bi u 2024. smio biti veći od 5,1 %, što se navodi i u ovoj Preporuci. Istodobno bi trebalo postupno ukinuti preostale mjere energetske potpore (koje Komisija trenutačno procjenjuje na 1,5 % BDP-a u 2023.), ako to dopuštaju kretanja energetskog tržišta i počevši od mjera koje su najmanje ciljane, a s time povezane uštede trebalo bi iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Prema Komisijinim procjenama to bi dovelo do rasta neto primarnih rashoda ispod preporučene maksimalne stope rasta za 2024. Osim toga, prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. rast neto primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. nije u skladu s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022. Bude li to potvrđeno, bilo bi primjereno da rast neto primarnih rashoda u 2024. bude niži.
- (24) Uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se rast neto primarnih rashoda koje financira država od 6,8 % u 2024., što je više od preporučene stope rasta. Prilagodba koja se predviđa u Komisijinoj proljetnoj prognozi za 2023. manja je od ušteda koje bi se ostvarile potpunim ukidanjem mjera energetske potpore, a razlog su dinamičniji kapitalni rashodi i rashodi za plaće i socijalne naknade.

¹⁶ Člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97 također se zahtijeva prilagodba za više od 0,5 % BDP-a za države članice čija razina duga prelazi 60 % BDP-a ili koje imaju znatne rizike u pogledu održivosti sveukupnog duga.

¹⁷ Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi koje financira država bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući rashode za kamate i rashode za cikličnu nezaposlenost.

- (25) Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će od 2023. do 2024. državna ulaganja ostati stabilna, na 4,6 % BDP-a. U Programu stabilnosti za 2023. upućuje se na reforme i ulaganja za koje se očekuje da će doprinijeti fiskalnoj održivosti te održivom i uključivom rastu. To uključuje reforme (u sektoru zdravstvene i socijalne skrbi, poboljšanje upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu i poboljšanje Zakona o fiskalnoj odgovornosti) i ulaganja (u prometnu i vodnu infrastrukturu, energetska obnova višestambenih zgrada i kuća, ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te u obrazovnu infrastrukturu), koji su većinom uključeni i u plan za oporavak i otpornost.
- (26) U Programu stabilnosti za 2023. navedeni su srednjoročni fiskalni ciljevi do 2026. Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će se deficit opće države smanjiti na 0,8 % BDP-a u 2025. te na 0,6 % do 2026. Stoga se planira da će deficit opće države tijekom trajanja Programa ostati ispod 3 % BDP-a. Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti s 59,8 % BDP-a krajem 2024. na 55,6 % BDP-a do kraja 2026. Stoga se planira da će udio duga opće države u BDP-u tijekom trajanja Programa pasti i ostati ispod 60 %.

- (27) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Provedba plana za oporavak i otpornost Hrvatske dobro napreduje. Hrvatska je podnijela dva zahtjeva za plaćanje ukupne vrijednosti 1,4 milijarde EUR, za ostvarenih 59 ključnih etapa i ciljeva iz plana. Očekuje se da će Hrvatska dostaviti izmjenu svojeg plana, koja bi trebala obuhvaćati poglavlje o planu REPowerEU i dodatne mjere u drugim područjima, a financirat će se iz komponente zajma. U skladu s člankom 14. stavkom 6. Uredbe (EU) 2021/241 Hrvatska je 30. ožujka 2023. obavijestila o namjeri da iz Mehanizma zatraži dodatnu potporu u obliku zajma u iznosu od 3 612 000 000 EUR. Brzo uključivanje novog poglavlja o planu REPowerEU u plan za oporavak i otpornost omogućit će financiranje dodatnih reformi i ulaganja za potporu strateškim ciljevima Hrvatske u području energetike i zelene tranzicije. Sustavno i učinkovito uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira tog plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.
- (28) Komisija je sve programske dokumente kohezijske politike Hrvatske odobrila u 2022. Brza provedba programâ kohezijske politike, uz komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, iznimno je važna za ostvarenje zelene i digitalne tranzicije, povećanje gospodarske i socijalne otpornosti te uravnotežen teritorijalni razvoj u Hrvatskoj.

(29) Hrvatska uvozi oko 53 % ukupne energije koju troši svake godine, a istodobno ima velik potencijal za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, osobito energije sunca, vjetra i geotermalne energije. U Hrvatskoj se polovina električne energije proizvodi u hidroelektranama; udio energije vjetra povećao se na 14 %, ali je udio solarne energije i dalje samo 1 %. Ključni su čimbenici ubrzanog uvođenja solarnih instalacija i vjetroelektrana racionalizacija postupaka izdavanja dozvola i finalizacija relevantnog zakonodavnog okvira kojim bi se proizvođačima i potrošačima s vlastitom proizvodnjom pružila veća pravna sigurnost. Drugi su čimbenici znatna nadogradnja prijenosne mreže i njezino proširenje na jug zemlje, gdje se energija iz obnovljivih izvora uglavnom i proizvodi, i postavljanje pametnih brojlara za male solarne instalacije. U Hrvatskoj je potrošnja energije u stambenim zgradama prilično visoka (35 % ukupne potrošnje energije), pri čemu ih 71 % ovisi o plinu u grijanju. Revizija i pojednostavnjenje postupaka za postavljanje solarnih fotonaponskih sustava u višestambenim zgradama i ubrzano uvođenje dizalica topline za grijanje i hlađenje relevantne su mjere energetske obnove zgrada. U prometu je nizak udio energije iz obnovljivih izvora (7 % u odnosu na ciljnih 14 % do 2030.), kao i udio željezničkog prijevoza u putničkom prijevozu (2,5 % u odnosu na 8 % u Uniji). Modernizacija željezničke infrastrukture i voznog parka te osiguravanje povećanog uvođenja vozila s nultim emisijama mogu bitno doprinijeti dekarbonizaciji prometnog sektora. U Hrvatskoj je od kolovoza 2022. do ožujka 2023. potrošnja prirodnog plina smanjena za 22 % u odnosu na prosječnu potrošnju plina u istom razdoblju u proteklih pet godina, što je više od ciljnog smanjenja od 15 % utvrđenog u Uredbi Vijeća (EU) 2022/1369¹⁸. Hrvatska bi mogla nastaviti privremeno smanjivati potražnju za plinom do 31. ožujka 2024. u skladu s Uredbom Vijeća (EU) 2023/706¹⁹.

¹⁸ Uredba Vijeća (EU) 2022/1369 od 5. kolovoza 2022. o koordiniranim mjerama za smanjenje potražnje za plinom (SL L 206, 8.8.2022., str. 1.).

¹⁹ Uredba Vijeća (EU) 2023/706 od 30. ožujka 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2022/1369 u pogledu produljenja razdoblja za smanjenje potražnje kad je riječ o mjerama za smanjenje potražnje za plinom i pooštavanje obveze izvješćivanja i praćenja njihove provedbe (SL L 93, 31.3.2023., str. 1.).

- (30) Manjak radne snage i vještina u sektorima i zanimanjima koji su važni za zelenu tranziciju, uključujući proizvodnju te uvođenje i održavanje tehnologija s nultom neto stopom emisija, stvara prepreke prelasku na gospodarstvo s nultom neto stopom emisija. Visokokvalitetni sustavi obrazovanja i osposobljavanja prilagođeni promjenjivim potrebama tržišta rada i ciljane mjere usavršavanja i prekvalifikacije bitni su za smanjenje nedostatka vještina te promicanje uključivanja na tržište rada i preraspodjele radne snage. Da bi se oslobodio neiskorišteni potencijal ponude radne snage, te mjere trebaju biti dostupne, posebno pojedincima te u sektorima i regijama na koje će zelena tranzicija najviše utjecati. U Hrvatskoj je u 2022. prijavljen manjak radne snage u 31 zanimanju za koje su potrebne specifične vještine ili znanja za zelenu tranziciju, među ostalim u građevinskom i proizvodnom sektoru (oboje ispod prosjeka Unije).
- (31) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2023. i njegovo je mišljenje²⁰ navedeno u preporuci br. 1.

²⁰ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

(32) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, poduzmu sljedeće: i. očuvaju održivost duga i suzdrže se od pružanja široke potpore ukupnoj potražnji u 2023., bolje usmjere fiskalne mjere koje se poduzimaju za ublažavanje učinaka visokih cijena energije i razmotre odgovarajuće načine za okončanje potpore kada se pritisci na cijene energije smanje; ii. održavaju visoku razinu javnih ulaganja i promiču privatna ulaganja radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji; iii. podupiru kretanja plaća kojima se ublažava gubitak kupovne moći i pritom ograniče sekundarne učinke na inflaciju, dodatno poboljšaju aktivne politike tržišta rada i poduzimaju mjere za rješavanje problema nedostatka vještina; iv. unaprijede poslovno okruženje i osiguraju da energetska potpora poduzećima bude troškovno učinkovita, privremena i usmjerena na poduzeća koja su sposobna opstati te da se njome zadrže poticaji za zelenu tranziciju; i v. očuvaju makrofinancijsku stabilnost i prate rizike te nastave s radom na dovršetku bankovne unije. Kada je riječ o Hrvatskoj, preporukama br. 1, 2 i 3 doprinosi se provedbi prve, druge i treće preporuke iz Preporuke o europodručju za 2023.,

PREPORUČUJE da Hrvatska u 2023. i 2024. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. U 2023. i 2024. što prije postupno ukinuti hitne mjere energetske potpore koje su na snazi i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, osigurati da takve mjere potpore budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno pristupačne te da očuvaju poticaje za smanjenje potrošnje energije.

Osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država u 2024. na najviše 5,1 %²¹.

Očuvati javna ulaganja koja financira država i osigurati učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma i sredstava iz drugih fondova Unije, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije.

U razdoblju nakon 2024. nastaviti provoditi srednjoročnu fiskalnu strategiju postupne i održive konsolidacije, u kombinaciji s ulaganjima i reformama koji potiču veći održivi rast, s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija.

2. Nastaviti stabilnu provedbu plana za oporavak i otpornost i brzo finalizirati poglavlje o planu REPowerEU kako bi ga što prije počela provoditi. Nastaviti brzu provedbu programâ kohezijske politike uz blisku komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost.

²¹ Procjenjuje se da to odgovara godišnjem poboljšanju strukturnog proračunskog salda od najmanje 0,3 % BDP-a za 2024., kako je opisano u uvodnoj izjavi 23.

3. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima, za što je potrebno ubrzati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, osobito energije vjetra i sunca te geotermalne energije, finalizirati nepotpuni zakonodavni okvir, racionalizirati administrativne postupke izdavanja dozvola, pojednostavniti postupke za postavljanje uređaja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora (npr. solarni fotonaponski sustavi) u višestambenim zgradama i pružiti veću pravnu sigurnost. Pružiti potporu za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora malog kapaciteta. Nastaviti s modernizacijom elektroenergetske prijenosne i distribucijske mreže, osobito poboljšanjem prijenosnih veza između sjevera i juga zemlje, te ubrzati postavljanje pametnih brojila. Ubrzati provedbu mjera energetske učinkovitosti, što uključuje postavljanje dizalica topline. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima u prometnom sektoru promicanjem održivih rješenja, osobito u željezničkom prijevozu i elektrifikacijom cestovnog prijevoza. Pojačati napore na razini politika usmjerene na pružanje i stjecanje vještina i kompetencija potrebnih za zelenu tranziciju.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica