



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.5.2023.
COM(2023) 611 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

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

{SWD(2023) 611 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

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) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća² kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima EU-a. U skladu s prioritetima europskog semestra on doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku te provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Mehanizam pomaže i u jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar EU-a i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ažuriran je 30. lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.
- (2) Komisija je 22. studenoga 2022. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2023.³, čime je označen početak europskog semestra 2023. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 23. ožujka 2023. prioritete tog pregleda na temelju četiri dimenzije konkurentne održivosti. Komisija je 22. studenoga 2022. na

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

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.).

³ COM(2022) 780 final.

temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2023., u kojem nije utvrđeno da je Hrvatska jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno 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, koju je Vijeće donijelo 16. svibnja 2023., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 13. ožujka 2023.

- (3) Iako gospodarstva EU-a pokazuju iznimnu otpornost, geopolitički kontekst i dalje ima negativan utjecaj. Čvrsto stojeći uz Ukrajinu, EU je svoj program gospodarske i socijalne politike EU-a usmjerio na smanjenje 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 usmjeren i na povećanje konkurentnosti i produktivnosti EU-a.
- (4) Komisija je 1. veljače 2023. objavila Komunikaciju „Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija”⁴ u cilju povećanja konkurentnosti industrije EU-a s nultom neto stopom emisija i omogućivanja brzog prelaska na klimatsku neutralnost. Taj plan dopunjuje sadašnje napore u okviru europskog zelenog plana i plana REPowerEU. Cilj je tog plana omogućiti poticajnije okruženje za povećanje EU-ovih proizvodnih kapaciteta za tehnologije i proizvode s nultom neto stopom emisija koji su potrebni za ostvarenje EU-ovih ambicioznih klimatskih ciljeva te osigurati pristup relevantnim kritičnim sirovinama, među ostalim diversifikacijom nabave, primjerenim iskorištavanjem geoloških resursa u državama članicama i povećanjem recikliranja sirovina. Temelji se na četiri stupa: predvidljivom i pojednostavnjenom regulatornom okruženju, bržem pristupu financijskim sredstvima, unapređenju vještina i otvorenoj trgovini za otporne lance opskrbe. Osim toga, u cilju oblikovanja regulatornog okvira za poticanje rasta, Komisija je 16. ožujka 2023. objavila Komunikaciju „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”,⁵ koja se temelji na devet međusobno dopunjujućih pokretača konkurentnosti. U njoj se utvrđuju prioritete politike koji se odnose na aktivno uvođenje strukturnih poboljšanja, dobro usmjerena ulaganja i regulatorne mjere za dugoročnu konkurentnost EU-a i njegovih država članica. Preporuke u nastavku pridonose ostvarenju tih prioriteta.
- (5) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2023. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. 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 i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.

⁴ COM(2023) 62 final.

⁵ COM(2023) 168 final.

- (6) Uredba o planu REPowerEU⁶ donesena je 27. veljače 2023. s ciljem da se postupno ukine ovisnost EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. To će doprinijeti energetske sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u, dok će se istodobno povećavati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapaciteti za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Uredbom se državama članicama omogućuje 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 EU-a s nultom neto stopom emisija, kako je navedeno u Industrijskom planu u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija i provedbi preporuka za pojedinu zemlju koje se odnose na energetiku i upućene su državama članicama 2022. odnosno 2023., ovisno o slučaju. 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.
- (7) Komisija je 8. ožujka 2023. donijela Komunikaciju o smjernicama za fiskalnu politiku u 2024., kako bi državama članicama olakšala pripremu programa stabilnosti i konvergencije i tako poboljšala koordinaciju politika⁷. Komisija je podsjetila na to 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. Države članice pozvane su da u svojim programima stabilnosti i konvergencije za 2023. navedu kako će svojim fiskalnim planovima osigurati usklađenost s referentnom vrijednosti deficita od 3 % BDP-a te uvjerljivo i kontinuirano smanjenje duga ili zadržavanje duga na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Komisija je države članice pozvala 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 znatno bolje nego prije usmjeriti na ranjiva kućanstva i poduzeća. Komisija je predložila da fiskalne preporuke budu kvantificirane i diferencirane te izrađene na temelju neto primarnih rashoda, kako je predloženo u Komunikaciji Komisije o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a⁸. Preporučila je da sve države članice nastave štititi ulaganja koja financira država i osiguraju djelotvorno korištenje sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, 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 EU-ovih 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. Prijedlozi bi državama članicama omogućili više kontrole nad izradom svojih srednjoročnih planova, a istodobno se uvodi stroži sustav praćenja

⁶ 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 COM(2023) 141 final.

⁸ COM(2022) 583 final.

provedbe kako bi se osiguralo da države članice ispune obveze koje su preuzele u svojim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima. Cilj je da se zakonodavni rad dovrši u 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 Odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske⁹. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, donesenoj u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Hrvatska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu ukinute.
- (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 ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.
- (11) Komisija je 24. svibnja 2023. objavila Izvješće za Hrvatsku za 2023.¹⁰ U njemu je ocijenjen napredak Hrvatske u smislu relevantnih preporuka za tu 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 EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.
- (12) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat¹¹, 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 donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. U 2022. su te mjere koje su utjecale na smanjenje prihoda uključivale smanjenje PDV-a i trošarina, dok su mjere koje su utjecale na povećanje rashoda uključivale ograničenje cijena energije, naknade troškova ugroženim potrošačima, programe potpore poduzetnicima 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 u 2022. Istodobno je procijenjeni trošak privremenih mjera hitne potpore zbog pandemije bolesti COVID-19 pao s 1,3 % BDP-a u 2021. na 0,1 % BDP-a u 2022.

⁹ Provedbena odluka Vijeća od 28. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske (ST 10687/21; ST 10687/21 ADD 1).

¹⁰ SWD(2023) 611 final.

¹¹ Eurostat–Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 47/2023, 21.4.2023.

- (14) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo Hrvatskoj¹² da u 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj iz Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država. Vijeće je Hrvatskoj preporučilo i da zadrži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.
- (15) Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike¹³ bio je u 2022. uglavnom neutralan, na +0,2 % BDP-a, što je u kontekstu visoke inflacije bilo primjereno¹⁴. Hrvatska je u skladu s Preporukom Vijeća nastavila pružati potporu oporavku ulaganjima koja su financirana sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a 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 bodova¹⁵ na smjer fiskalne politike¹⁶. 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 postotni bod na smjer fiskalne politike. Hrvatska je stoga u dovoljnoj mjeri zadržala pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.
- (16) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti povoljan je za 2023., a nakon toga realan. 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 očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti s 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. 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 države u 2023. i dalje utjecati mjere fiskalne politike donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. Te mjere obuhvaćaju produljene mjere iz 2022. (osobito na strani prihoda: smanjenje PDV-a i trošarina, ali i na strani rashoda: ograničenje cijena energije, naknade troškova ugroženim potrošačima, programe potpore poduzetnicima i

¹² Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 48.).

¹³ 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 za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast. Za više detalja vidjeti okvir 1 u tablicama s fiskalnim statističkim podacima.

¹⁴ Hrvatska je u 2022. ostvarila i snažan rast realnog BDP-a.

¹⁵ Ulaganja koja financira država imala su kontrakcijski učinak na smjer fiskalne politike zbog smanjenja rashoda za ulaganja lokalnih tijela.

¹⁶ 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.

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-a¹⁷. Čini se da većina mjera u 2023. nije usmjerena na najranjivija kućanstva i poduzeća i da mnoge ne šalju jasan cjenovni signal s ciljem smanjenja potražnje za energijom i povećanja energetske učinkovitosti. Stoga se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa da će iznos ciljanih mjera potpore koji treba uzeti u obzir pri ocjeni usklađenosti s fiskalnom preporukom za 2023. iznositi 0,2 % BDP-a u 2023. (u usporedbi s 0,3 % BDP-a u 2022.). Procjenjuje se da će proračunski trošak pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine ostati stabilan u odnosu na 2022.

- (19) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo¹⁸ 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 politike¹⁹, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Hrvatska bi se 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 za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije.
- (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 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 bile 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. Predviđa se da će rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a 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 bodova²⁰. Zato Hrvatska planira financirati dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a i predviđa se da će očuvati ulaganja koja financira država. Planira

¹⁷ Iznos predstavlja razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera, uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹⁸ 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 Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2023. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje Hrvatske, korišten za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 10,3 % u nominalnom smislu.

²⁰ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,5 postotnih bodova BDP-a. Djelomično je razlog bazni učinak povećane potrošnje u 2022. zbog određene jednokratne mjere, dok se u 2023. predviđa smanjenje transfera komunalnim poduzećima.

financirati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju, energetska sigurnost, npr. energetska obnovom zgrada, digitalizaciju 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 za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a.

- (21) Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se deficit opće države povećati na 1,5 % BDP-a u 2024. 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 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. 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 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 predviđa se postupno ukidanje 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 Vijeća (EZ) br. 1466/97 poziva se na godišnje povećanje strukturnog proračunskog salda prema srednjoročnom cilju za 0,5 % BDP-a kao mjerila²¹. S obzirom na fiskalnu održivost²², povećanje strukturnog salda od najmanje 0,3 % BDP-a bilo bi primjereno za 2024. Da bi se postiglo to povećanje, rast neto primarnih rashoda koje financira država²³ ne bi u 2024. smio biti veći od 5,1 %, što se navodi i u ovoj preporuci. Istovremeno bi trebalo postupno ukinuti preostale mjere energetske potpore (koje Komisija trenutačno procjenjuje na 1,5 % BDP-a u 2023.), ovisno o tržišnim kretanjima i počevši od onih 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 primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. nije u skladu s Preporukom Vijeća. 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 prognozi

²¹ Usp. članak 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 u kojem se propisuje i 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.

²² Komisija procjenjuje da bi Hrvatska trebala ostvariti prosječno godišnje povećanje strukturnog primarnog salda kao udjela u BDP-u od 0,75 postotnih bodova da bi postigla održivo smanjenje duga ili zadržala državni dug na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Ta se procjena temelji na Komisijinoj jesenskoj prognozi 2022. Polazište za tu procjenu je predviđanje državnog deficita i duga za 2024. u kojem se pretpostavlja ukidanje mjera energetske potpore u 2024.

²³ 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.

manja je od ušteda koje bi se ostvarile od potpunog ukidanja mjera energetske potpore, a razlog su dinamičniji kapitalni rashodi i rashodi za plaće i socijalne naknade.

- (25) Prema Programu stabilnosti očekuje se da će od 2023. do 2024. državna ulaganja ostati stabilna na 4,6 % BDP-a. U Programu se upućuje 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 navedeni su srednjoročni fiskalni ciljevi do 2026. Prema Programu se očekuje da će se deficit opće države smanjiti na 0,8 % BDP-a u 2025. te na 0,6 % do 2026. Stoga se predviđa da će deficit opće države tijekom trajanja Programa ostati ispod 3 % BDP-a. Prema Programu stabilnosti 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 predviđa da će udio duga opće države u BDP-u tijekom trajanja Programa ostati ispod 60 %.
- (27) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241, plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se 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. Hrvatska je u skladu s člankom 14. stavkom 6. Uredbe (EU) 2021/241 30. ožujka 2023. obavijestila o namjeri da iz Mehanizma za oporavak i otpornost 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 zelenu i digitalnu tranziciju, 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 elektrana 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 uglavnom i proizvodi

energija iz obnovljivih izvora, i postavljanje pametnih brojlara u malim solarnim elektranama. 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 u željezničkom putničkom prijevozu (2,5 % u odnosu na 8 % u EU-u). Modernizacija željezničke infrastrukture i voznog parka te povećano uvođenje 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 %. Hrvatska bi mogla nastaviti privremeno smanjivati potražnju za plinom do 31. ožujka 2024.²⁴

- (30) Manjak radne snage i vještina u sektorima i zanimanjima koji su važni za zelenu tranziciju, uključujući prerađivačku industriju, 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 iskoristio potencijal ponude radne snage, te mjere moraju biti dostupne, posebno za pojedince te u sektorima i regijama na koje će zelena i digitalna 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 sektoru i prerađivačkoj industriji (oboje ispod prosjeka EU-a).
- (31) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2022. i njegovo je mišljenje²⁵ navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (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 poduzete za ublažavanje posljedica visokih cijena energije i razmotre odgovarajuće načine za postupno ukidanje potpore kad se smanje pritisci na cijene energije; ii. održavaju visoku razinu javnih ulaganja i promiču privatna ulaganja radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji; iii. omogućue kretanja plaća kojima se ublažava gubitak kupovne moći i pritom ograniče sekundarne učinke na inflaciju, dodatno poboljšaju aktivne politike tržišta rada i rješavaju probleme nedostatka vještina; iv. unaprijede poslovno okruženje i osiguraju da potpora poduzećima za energiju bude troškovno učinkovita, privremena, 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 raditi na dovršetku bankovne unije. Za Hrvatsku, preporuke 1., 2. i 3. doprinose provedbi prve, druge i treće preporuke za europodručje.

²⁴ [Uredba Vijeća \(EU\) 2022/1369](#) i Uredba Vijeća (EU) 2023/706.

²⁵ U skladu s člankom 5. stavkom 2. i člankom 9. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Hrvatska u 2023. i 2024. poduzme mjere čiji je cilj:

1. Postupno ukinuti mjere energetske potpore koje su na snazi do kraja 2023. i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne mjere potpore, osigurati da budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije.

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

Očuvati javna ulaganja koja financira država i osigurati učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, 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 programa kohezijske politike uz komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost.
3. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima, za što je potrebno ubrzati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, osobito energije vjetra, sunca i 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 zajamčiti veću pravnu sigurnost. ⁵⁰ Pružiti potporu za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora malog kapaciteta. Nastaviti s modernizacijom elektroenergetske prijenosne i distribucijske mreže, osobito poboljšanjem veze 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 poticanjem održivih rješenja, osobito u željezničkom prijevozu i elektrifikacijom cestovnog prijevoza. Pojačati napore usmjerene na pružanje i stjecanje vještina potrebnih za zelenu tranziciju.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*