C/2025/638

10.2.2025 г.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 21 януари 2025 година

за одобряване на националния средносрочен фискално-структурен план на Хърватия

(C/2025/638)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) 2024/1263, и по-специално член 17 от него,

като взе предвид препоръката на Комисията,

като има предвид, че:

ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

(1) На 30 април 2024 г. влезе в сила реформирана рамка на ЕС за икономическо управление. Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение ([1]), заедно с изменения Регламент (ЕО) № 1467/97 за прилагането на процедурата при прекомерен дефицит ([2]) и изменената Директива 2011/85/ЕС на Съвета за бюджетните рамки на държавите членки ([3]) са основните елементи на реформираната рамка на ЕС за икономическо управление. Рамката цели насърчаване на стабилни и устойчиви публични финанси, устойчив и приобщаващ растеж и устойчивост чрез реформи и инвестиции, както и предотвратяване на прекомерни бюджетни дефицити. Тя насърчава също националната ангажираност и има средносрочна насоченост, съчетана с по-ефективно и съгласувано прилагане на правилата.

(2) Националните средносрочни фискално-структурни планове, които държавите членки представят на Съвета и на Комисията, са в центъра на новата рамка за икономическо управление. Плановете следва да постигат две цели: i) да гарантират, наред с другото, че до края на периода на корекция консолидираният държавен дълг следва правдоподобно низходяща траектория или остава на разумни равнища, както и че бюджетният дефицит се свежда и поддържа под референтната стойност от 3 % от БВП в средносрочен план, и ii) да гарантират осъществяването на реформите и инвестициите в отговор на основните трудности, установени в контекста на европейския семестър, и насочени към общите приоритети на ЕС. За тази цел всеки план трябва да съдържа средносрочен ангажимент за план за нетните разходи ([4]), с който ефективно се установява бюджетно ограничение за срока на плана, обхващащ четири или пет години (в зависимост от нормалната продължителност на законодателния цикъл в държавата членка). Освен това планът трябва да включва обяснение как държавата членка ще гарантира осъществяването на реформите и инвестициите в отговор на основните трудности, установени в контекста на европейския семестър, по-специално в специфичните за всяка държава препоръки (включително тези, които се отнасят до процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД), ако е приложимо), и как държавата членка ще подходи към общите приоритети на Съюза. Периодът за фискална корекция обхваща четири години и може да бъде удължен с до три години, ако държавата членка се ангажира да осъществи набор от подходящи реформи и инвестиции, които отговарят на критериите, определени в Регламент (ЕС) 2024/1263.

(3) След представянето на плана Комисията трябва да оцени дали той отговаря на изискванията на Регламент (ЕС) 2024/1263.

([1]) Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета (ОВ L, 2024/1263, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Регламент (ЕС) 2024/1264 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L, 2024/1264, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Директива 2011/85/ЕС на Съвета относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L, 2024/1265, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Нетни разходи съгласно определението в член 2 от Регламент (ЕС)2024/1263, а именно публичните разходи след приспадане на: i) разходите за лихви, ii) дискреционните мерки по отношение на приходите, iii) разходите по програми на Съюза, изцяло покрити от приходи от фондове на Съюза, iv) националните разходи за съфинансиране на програми, финансирани от Съюза, v) цикличните елементи на разходите за обезщетения за безработица, както и vi) еднократните и други временни мерки.

(4) По препоръка на Комисията Съветът следва да приеме препоръка за залагане на плана за нетните разходи на съответната държава членка и, когато е приложимо, одобрява набора от ангажименти за реформи и инвестиции, обуславящи удължаване на периода на фискална корекция.

СЪОБРАЖЕНИЯ ОТНОСНО НАЦИОНАЛНИЯ СРЕДНОСРОЧЕН ФИСКАЛНО-СТРУКТУРЕН ПЛАН НА ХЪРВАТИЯ

(5) На 14 ноември 2024 г. Хърватия представи своя национален средносрочен фискално-структурен план на Съвета и Комисията. Това стана след удължаване на срока, посочен в член 36 от Регламент (ЕС) 2024/1263, както бе договорено с Комисията. Представянето беше забавено, за да се гарантира, че средносрочният фискално-структурен план и проектът на бюджетен план се допълват и са в съответствие с националния бюджет за периода 2025 – 2027 г., който по план трябваше да бъде приет на 14 ноември 2024 г., като се използват пълноценно данните, публикувани с референтните статистически данни. На 21 ноември 2024 г. Хърватия представи допълнение с цел преразглеждане на плана за растеж на нетните разходи в плана, за да приложи консервативен подход при планирането на фискалната (разходната) политика през периода на корекция. както и за да гарантира, че прогнозираният консолидиран държавен дълг остава на правдоподобно разумни равнища.

Процес преди представянето на плана

(6) Преди да представи своя план, Хърватия поиска техническа информация ([5]), която Комисията предостави на 21 юни 2024 г. и публикува на 14 ноември ([6]). Техническата информация показва равнището на структурното първично салдо през 2028 г., което е необходимо, за да се гарантира поддържането на дефицита по консолидирания държавен бюджет под 3 % от БВП в средносрочен план, а консолидираният държавен дълг да остане под 60 % от БВП в средносрочен план при липсата на допълнителни бюджетни мерки след 4-годишния период на корекция. Средносрочният период се определя като период от десет години след края на периода на корекция. Техническата информация беше изготвена и предадена на държавата членка при два сценария: сценарий, включващ съгласуваност с механизма за гарантиране на устойчивостта при дефицит ([7]) в съответствие с член 9, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2024/1263, и сценарий без този механизъм.

В техническата информация за Хърватия се посочва, че за да се спазят приложимите фискални правила в рамките на период на корекция от 4 години и на базата на допусканията на Комисията, които са в основата на предварителните насоки, предадени през юни 2024 г., структурното първично салдо следва да възлиза на най-малко - 0,4 % от БВП в края на периода на корекция (2028 г.; сценарий без механизма за гарантиране на устойчивостта при дефицит), както е посочено в таблицата по-долу. За сведение, като се има предвид и механизмът за гарантиране на устойчивостта при дефицит, структурното първично салдо следва да възлиза на най-малко - 0,4 % от БВП в края на периода на корекция (2028 г.). Механизмът за гарантиране на устойчивостта при дефицит обаче не е изискване за Хърватия, която отговаря на условията за предоставяне на техническа информация.

Таблица 1: Техническа информация, предоставена от Комисията на Хърватия

Последна година от периода на корекция	2028 г.
Минимална стойност на структурното първично салдо (% от БВП), сценарий без механизма за гарантиране на устойчивостта при дефицит	- 0,4 %
Само за информация: Минимална стойност на структурното първично салдо (% от БВП), сценарий с механизма за гарантиране на устойчивостта при дефицит	- 0,4 %

Източник: Изчисления на Комисията.

(7) В съответствие с член 12 от Регламент (ЕС) 2024/1263 от септември до ноември 2024 г. Хърватия и Комисията проведоха технически диалог. По време на техническия диалог беше направен преглед на техническата информация, предоставена от Комисията, и предимно се обсъждаше данъчната реформа, която ще влезе в сила през 2025 г., както и предвиденото осъществяване на реформи и инвестиции в отговор на основните трудности, установени в контекста

([5]) Предварителните насоки, предадени на държавите членки и на Икономическия и финансов комитет, включват техническа информация i) със и без удължаване на периода на корекция (съответно 4 и 7 години) и ii) със и без механизма за гарантиране на устойчивостта при дефицит.

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#Croatia.

([7]) Съгласно механизма за гарантиране на устойчивостта при дефицит, установен в член 8 от Регламент (ЕС) 2024/1263, годишното подобрение на структурното първично салдо е 0,4 процентни пункта от БВП (или 0,25 процентни пункта от БВП в случай на удължаване на периода на корекция), докато структурният дефицит е по-нисък от 1,5 % от БВП.

на европейския семестър, и общите приоритети на Съюза за справедлив екологичен и цифров преход, социална и икономическа устойчивост, енергийна сигурност и изграждане на отбранителни способности.

(8) През ноември 2024 г. в съответствие с член 11, параграф 3 и член 36, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) 2024/1263 Хърватия участва в процес на консултации с гражданското общество, социалните партньори и други заинтересовани страни. Националният средносрочен фискално-структурен план беше обсъден на Икономическия и социален съвет, който включва профсъюзни организации, асоциацията на работодателите и представители на правителството.

(9) Комисията по фискалната политика даде становище относно макроикономическата прогноза и макроикономическите допускания, залегнали в основата на многогодишния план за нетните разходи. Комисията по фискалната политика направи заключението, че прогнозираните стойности за ръстовете на реалния БВП, имплицитния дефлатор на БВП и националния индекс на цените са адекватни, както и че макроикономическите прогнози са като цяло същите или съвсем малко по-положителни от наличните към момента прогнози на другите компетентни институции. Комисията по фискалната политика одобри направените от Министерството на финансите макроикономически прогнози за периода до 2028 г. и посочи, че прогнозите са в приемливи граници и са добра основа за изготвянето на националния средносрочен фискално-структурен план.

Други свързани процеси

(10) На 14 ноември 2024 г. Хърватия представи своя проект на бюджетен план за 2025 г. Комисията прие становище по този проект на бюджетен план на 26 ноември ([8]).

(11) На 21 октомври 2024 г. Съветът отправи към Хърватия поредица от специфични за държавата препоръки (СДП) в контекста на европейския семестър ([9]).

ОБОБЩЕНИЕ НА ПЛАНА И ОЦЕНКАТА НА КОМИСИЯТА

(12) В съответствие с член 16 от Регламент (ЕС) 2024/1263 Комисията оцени плана, както следва:

Контекст: макроикономическа и фискална ситуация и перспектива

(13) Икономическата активност в Хърватия се увеличи с 3,3 % през 2023 г. благодарение на приноса на всички компоненти на БВП, с изключение на материалните запаси, като най-големият положителен принос се дължи на инвестициите и потреблението на домакинствата. Според прогнозата на Европейската комисия от есента на 2024 г. икономиката се очаква да отбележи ръст с 3,6 % през 2024 г. на фона на нарастващото вътрешно търсене, дължащо се предимно на потреблението и инвестициите на домакинствата, и въпреки отрицателния принос на нетния износ. През 2025 г. се очаква реалният БВП да нарасне с 3,3 %, тъй като ръстът на вътрешното търсене се забавя. През 2026 г. се очаква реалният БВП да нарасне с 2,9 %, тъй като вътрешното търсене продължава да се забавя, а приносът на нетния износ става неутрален. През прогнозния хоризонт в Хърватия се очаква растежът на потенциалния БВП да се увеличи с 4,2 % през 2024 г., с 3,6 % през 2025 г. и с 3,3 % през 2026 г., което се дължи на натрупания капитал, на общата факторна производителност и на приноса на работната сила, като последният видимо намалява към 2026 г. на фона на намаляващо население в трудоспособна възраст и въпреки по-високия процент на участие на пазара на труда. Равнището на безработица беше 6,1 % през 2023 г. и според прогнозите на Комисията ще възлиза на 5,1 % през 2024 г., 4,7 % през 2025 г. и 4,6 % през 2026 г. Очаква се инфлацията (дефлаторът на БВП) да намалее от 11,7 % през 2023 г. до 6,6 % през 2024 г. и да достигне 3,2 % през 2025 г. и 2,1 % през 2026 г.

(14) Що се отнася до фискалната динамика, през 2023 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Хърватия възлизаше на 0,9 % от БВП. Според прогнозата на Европейската комисия от есента на 2024 г. се очаква той да достигне 2,1 % от БВП през 2024 г. и да остане 2,1 % от БВП през 2025 г. и при условие че политиката остане непроменена – да спадне до 1,9 % през 2026 г. Прогнозата на Европейската комисия от есента на 2024 г. все още не включва проектобюджета на Хърватия за 2025 г., който правителството предложи на националния парламент през ноември. Прогнозата на Комисията обаче включва бюджетната рамка за периода 2025 – 2027 г., която беше приета от правителството на 31 октомври. В края на 2023 г. консолидираният държавен дълг беше 61,8 % от БВП. Според прогнозата на Европейската комисия от есента на 2024 г. съотношението на дълга към БВП се очаква да спадне до 57,3 % от БВП в края на 2024 г. Очаква се то да намалее до 56,0 % от БВП в края на 2025 г., а в края на 2026 г. съотношението да остане на ниво от 56,0 %. Във фискалната прогноза на Комисията не се вземат предвид самите политически ангажименти в средносрочните планове, докато те не бъдат подкрепени от надеждно обявени и уточнени в достатъчна степен конкретни мерки на политиката.

([8]) Становище на Комисията относно проекта на бюджетен план на Хърватия, 26.11.2024 г., C(2024) 9080 final.
([9]) Препоръка на Съвета от 21 октомври 2024 г. относно икономическата, бюджетната, трудовата и структурната политика на Хърватия, (ОВ C, C/2024/6818, 29.11.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6818/oj).

План за нетните разходи и основни макроикономически допускания в плана

(15) Националният средносрочен фискално-структурен план на Хърватия обхваща периода 2025 – 2028 г. и представя фискална корекция за период от четири години.

(16) Планът съдържа цялата информация, изисквана съгласно член 13 от Регламент (ЕС) 2024/1263.

(17) Планът, допълнен с добавката, се ангажира с плана за нетните разходи, посочен в таблица 2, което съответства на среден ръст на нетните разходи от 4,8 % през годините до 2028 г.

Техническата информация (при допускане на линеен план за корекции) съответства на среден ръст на нетните разходи от 4,0 % през периода на корекция (2025 – 2028 г.). Отчита се, че планът за нетните разходи, за който е поет ангажимент в плана, води до структурно първично салдо от - 0,2 % от БВП в края на периода на корекция (2028 г.) ([10]). Това е над минималното равнище на структурното първично салдо от - 0,4 % от БВП през 2028 г., предоставено от Комисията в техническата информация от 21 юни 2024 г. ([11])

В плана се приема, че растежът на потенциалния БВП ще намалее до 2,5 % през 2028 г. (от 4,5 % през 2024 г.). Освен това според плана се очаква темпът на растеж на дефлатора на БВП да намалее до 2,2 % през 2028 г. (от 6,7 % през 2024 г.).

Таблица 2: План за нетните разходи и основни макроикономически допускания в плана на Хърватия

	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	2028 г.	Средно за периода на валидност на плана 2025 – 2028 г.
Ръст на нетните разходи (годишно, в %)	18,6	6,4	4,9	4,1	3,7	4,8
Ръст на нетните разходи (кумулативно, от базовата 2023 г., в %)	18,6	26,2	32,3	37,8	42,9	n.a.
Растеж на потенциалния БВП (%)	4,5	4,0	3,5	2,9	2,5	3,2
Инфлация (ръст на дефлатора на БВП) (%)	6,7	3,7	2,6	2,4	2,2	2,7

Източник: Средносрочен фискално-структурен план на Хърватия и изчисления на Комисията.

Отражение на поетите задължения за нетни разходи по плана върху консолидирания държавен дълг

(18) Ако се реализират заложените в плана допускания и поетият ангажимент за плана за нетните разходи, в съответствие с плана консолидираният държавен дълг постепенно ще намалее от 57,3 % от БВП през 2024 г. до 53,1 % от БВП в края на периода на корекция през 2028 г. съгласно таблицата по-долу. В средносрочен план се очаква съотношението на консолидирания държавен дълг към равнището на БВП постепенно да намалее до 49 % от БВП през 2038 г. Въпреки че тези цифри не отразяват добавката, представена на 21 ноември, описаният в нея консервативен подход към плана за нетните разходи гарантира, че прогнозираният консолидиран държавен дълг остава правдоподобно на разумни равнища.

([10]) Това не отразява добавката, представена на 21 ноември 2024 г., и нейния консервативен подход към плана за нетните разходи.
([11]) В сценария без механизма за гарантиране на устойчивостта при дефицит.

Таблица 3: Динамика на консолидирания държавен дълг и на салдото по консолидирания държавен бюджет в плана на Хърватия

	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	2028 г.	2038 г.
Държавен дълг (% от БВП)	61,8	57,3	55,8	54,9	54,1	53,1	49,0
Салдо по държавния бюджет (% от БВП)	- 0,9	- 2,1	- 2,3	- 1,9	- 1,8	- 1,5	- 1,4

Източник: Средносрочен фискално-структурен план на Хърватия.

Така според плана консолидираният държавен дълг ще остане под референтната стойност по Договора от 60 % от БВП в средносрочен план.

Следователно, въз основа на залегналите в плана ангажименти на политиката и макроикономически допускания, планът за нетните разходи, представен в плана, е в съответствие с изискването за дълга, посочено в член 16, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263.

Отражение на поетите задължения за нетни разходи по плана върху салдото по консолидирания държавен бюджет

(19) Въз основа на заложените в плана нетни разходи и допусканията дефицитът по консолидирания държавен бюджет ще се увеличи от 2,1 % от БВП през 2024 г. до 2,3 % от БВП през 2025 г. и постепенно ще намалее до 1,5 % през 2028 г. Въпреки че тези цифри не отразяват добавката, представена на 21 ноември 2024 г., описаният в нея консервативен подход към плана за нетните разходи гарантира, че прогнозираният дефицит по консолидирания държавен бюджет остава под 3 % от БВП в средносрочен план.

Така според плана салдото по консолидирания държавен бюджет няма да надвиши референтната стойност от 3 % от БВП в края на периода на корекция (2028 г.).

В допълнение, през десетте години след периода на корекция (т.е. до 2038 г.) бюджетният дефицит няма да надвиши 3 % от БВП.

Следователно, въз основа на залегналите в плана ангажименти на политиката и макроикономически допускания планът за нетните разходи, представен в плана, ще бъде в съответствие с изискването за дълга, посочено в член 6, буква б) и член 16, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263.

Макроикономически допускания в плана

(20) Планът се основава на набор от допускания, които се различават от допусканията на Комисията, предадени на Хърватия на 21 юни. По-специално в плана са използвани различни допускания за четири променливи, а именно за отправната точка (структурно първично салдо), растежа на потенциалния БВП, растежа на дефлатора на БВП, номиналния имплицитен лихвен процент. Необходима е внимателна оценка на тези разлики в допусканията, за да се гарантира, че те се базират на солидни и основани на данни икономически доводи, особено като се има предвид, че средният ръст на нетните разходи в плана е по-висок в сравнение с допусканията в техническата информация. По-долу е представена оценка на тези разлики в допусканията.

Разликите в допусканията с най-значително въздействие върху средния ръст на нетните разходи са изброени по-долу, заедно с оценка на всяка разлика, разглеждана отделно.

— В плана се използват актуални данни и е приета по-благоприятна първоначална позиция в сравнение с допускането на Комисията от 21 юни. В предварителните насоки структурното първично салдо за 2024 г. беше - 2 % от БВП, а в плана се приема - 1,5 % от БВП – същото като в прогнозата на Европейската комисия от есента на 2024 г. По-високото структурно първично салдо се дължи на значително преработване на данните, публикувани след предаването на предварителните насоки. Това е фактор за по-голям среден ръст на нетните разходи през периода на корекция в сравнение с допусканията на Комисията. Това допускане се счита за надлежно обосновано.

— В плана се приема, че растежът на потенциалния БВП постепенно ще намалее от 4,5 % през 2024 г. до 2,5 % до 2028 г., след което ще намалява умерено до 1,6 % до 2038 г., средно на равнище от 3,2 % през периода на корекция. В предварителните насоки на Комисията потенциалният растеж на производството се очаква да нарасне средно с 2,6 % за същия период. Извън периода на корекция, в плана се приема същият потенциален растеж като в предварителните насоки. В прогнозата на Европейската комисия от есента на 2024 г. се предвижда средният потенциален растеж през периода на корекция да е 2,9 %, отразявайки актуализациите на данните и новите допускания след прогнозата от пролетта на 2024 г. Разликата между плана и предварителните насоки през периода на корекция е само частично оправдана от преработените данни и новите допускания. Оставащата разлика до голяма степен е свързана с допускането за висок растеж на заетостта в плана. Като цяло това допринася за по-висок среден ръст на нетните разходи през периода на корекция в плана, отколкото според допусканията на Комисията. Следователно това допускане не се счита за надлежно обосновано.

— В плана се приема, че дефлаторът на БВП ще достигне 6,7 % през 2024 г., 3,7 % през 2025 г., 2,6 % през 2026 г., 2,4 % през 2027 г. и 2,2 % през 2028 г. В предварителните насоки на Комисията е заложено дефлаторът на БВП през 2024 г. да бъде 5,5 %, като се очаква да спадне до 2,2 % през 2025 г. и 2026 г. и леко да се покачи до 2,3 % през 2027 г. и 2028 г. В прогнозата на Европейската комисия от есента на 2024 г. е заложен по-висок дефлатор на БВП през 2024 г. и 2025 г. спрямо заложеното в предварителните насоки – съответно 6,6 % и 3,2 %, като са отразени актуализациите на данните и новите допускания след прогнозата от пролетта на 2024 г. Комисията прогнозира, че дефлаторът на БВП ще достигне 2,1 % през 2026 г. По този начин приетият в плана дефлатор на БВП е по-висок от допусканията на Комисията с 0,5 процентни пункта както през 2025 г., така и през 2026 г., което отразява по-високите дефлатори на частното и публичното потребление. Това допринася за по-висок среден ръст на нетните разходи през периода на корекция в плана, отколкото според допусканията на Комисията. Следователно това допускане не се счита за надлежно обосновано.

— В плана се приема, че номиналните имплицитни лихвени проценти ще достигнат 2,9 % през 2024 г. и постепенно ще намалеят до 2,6 % през 2028 г. Това допринася за по-висок среден ръст на нетните разходи през периода на корекция в плана, отколкото според допусканията на Комисията. Съгласно допусканията в предварителните насоки на Комисията номиналните имплицитни лихвени проценти ще достигнат 2,8 % през 2024 г. и постепенно ще се увеличат до 3,1 % през 2028 г. По-ниските номинални имплицитни лихвени проценти в плана отразяват по-ниските пазарни лихвени проценти след повишаването на кредитния рейтинг на Хърватия от съответните агенции за кредитен рейтинг. Като цяло допусканията в плана се считат за надлежно обосновани от използването на по-скорошни пазарни данни.

Като цяло всички разлики в допусканията, взети заедно, могат да доведат до сравнително по-висок среден ръст на нетните разходи в плана, отколкото средния ръст на нетните разходи, посочен в техническата информация. Планът на Хърватия обаче, допълнен с добавката, включва по-предпазлив план за нетните разходи, водещ до среден ръст на нетните разходи, който все още надвишава средния ръст на нетните разходи според техническата информация, но само със сума, която може да бъде обяснена с разликите в допусканията, които се считат за надлежно обосновани.

Комисията ще вземе под внимание горепосочената оценка на допусканията в плана в бъдещите оценки на съответствието с плана за нетните разходи.

Фискална стратегия в плана

(21) Съгласно индикативната фискална стратегия в плана ангажиментите за нетните разходи ще бъдат изпълнени както чрез ограничаване на разходите, така и чрез дискреционни увеличения на приходите. В плана се посочва, че за да бъдат постигнати фискалните цели, определени категории разходи, които попадат под контрола на правителството, ще имат ограничен растеж (напр. очаква се разходите за възнаграждение на служителите да намалеят от 13,0 % от БВП през 2025 г. на 12,6 % през 2028 г.). Съгласно плана дискреционните приходни мерки, свързани с данъчната реформа, която ще влезе в сила през 2025 г., се очаква да доведат до допълнителни приходи в размер на 0,4 % от БВП през целия период на корекция. В същото време има и мерки, които увеличават публичните разходи, свързани с изпълнението на пенсионната реформа (увеличаване на формулата за индексиране на пенсиите) и с изпълнението на новите мерки на социалната политика, като жилищно настаняване на достъпни цени.

Спецификата на мерките на политиката, които предстои да бъдат приети, трябва да бъде потвърдена или коригирана и определена количествено в годишните бюджети. Същевременно съществуват рискове за изпълнението на индикативната фискална стратегия в плана, които произтичат от рискове за залегналите в плана макроикономически допускания, забавяния в процедурите за възлагане на обществени поръчки, които биха могли да забавят инвестициите, и допълнителни пречки при осъществяването на структурните реформи.

В проекта на бюджетен план за 2025 г. се посочват мерките на политиката, чрез които ще бъде изпълнен ангажиментът за нетните разходи за 2025 г. ([12])

Реформи и инвестиции в отговор на основните трудности, установени в контекста на европейския семестър, и насочени към общите приоритети на Съюза

(22) В плана се описват намеренията на политиката по отношение на реформите и инвестициите в отговор на основните трудности, установени в контекста на европейския семестър, и по-специално в СДП, и насочени към общите приоритети на ЕС. Планът съдържа 290 планирани мерки за реформи и инвестиции, 209 от които се подпомагат финансово по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост, а 81 са наскоро определени мерки и мерки по други програми на ЕС, включително политиката на сближаване. Като цяло мерките от националния план за възстановяване и устойчивост (ПВУ) са предвидени така, че да допринасят за изпълнението на съществуващите специфични за държавата препоръки. Новите мерки, добавени в ССП, допълнително допринасят за изпълнението на специфичните за държавата препоръки от минали години и на новите такива, публикувани през 2024 г.

(23) Що се отнася до общия приоритет за справедлив екологичен и цифров преход, включително целите в областта на климата, определени в Регламент (ЕС) 2021/1119, планът включва набор от мерки в подкрепа на неутралността по отношение на климата и за справяне с предизвикателствата, свързани с адаптирането към изменението на климата. За да се активизират усилията за постигане на целта до 2030 г. и за изпълнение на интегрирания национален план в областта на енергетиката и климата, ще бъде създадена рамка за планиране на изпълнението на стратегията за развитие с ниски нива на въглеродни емисии, включително предложение за обвързващи секторни цели за намаляване на емисиите за секторите, в които декарбонизацията ще бъде постигната най-трудно, и създаване на структури, необходими за прилагането на Социалния фонд за климата. С цел укрепване на издръжливостта спрямо изменението на климата ще бъде приет план за действие, включващ показатели, за да се ускори изпълнението на стратегията за адаптиране към изменението на климата. Тези действия се отнасят до специфичните за държавата препоръки от 2023 г. за ефективното усвояване на фондовете на ЕС и специфичните за държавата препоръки от 2023 г. за намаляване на цялостната зависимост от изкопаеми горива.

Планът съдържа мерки по ПВУ в подкрепа на засилването на публичната администрация, съдебната власт и държавните активи чрез цифровизация и опростяване на административните и съдебните процеси, подобряване на държавната ИКТ инфраструктура, разширяване на мрежата от цифрови услуги и разширяване на широколентовия и 5G достъп за домакинствата. Реформите и инвестициите в държавната ИКТ инфраструктура и цифровите услуги са свързани със специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за увеличен достъп до цифрова инфраструктура и услуги, насърчаване на придобиването на умения и повишаване на ефективността и капацитета на публичната администрация за разработване и изпълнение на публични проекти и политики на централно и местно равнище. Планът включва мерки извън ПВУ, насочени към подобряване на киберсигурността, допълнителна цифровизация на обществените услуги и укрепване на управлението на данни в публичната администрация. Тези мерки са свързани със специфичните за държавата препоръки от 2019 г. и 2020 г. за подобряване на електронната комуникация в съдилищата, подобряване на ефективността на съдебната система и увеличаване на достъпа до цифрова инфраструктура и услуги. Освен това планът включва важни реформи за подобряване на привлекателността на научноизследователските кариери в областта на ИКТ, свързани със специфичните за държавата препоръки от 2019 г. и 2020 г. за повишаване на достъпа до цифрова инфраструктура и услуги, както и за насочване на инвестиции към екологичния и цифровия преход. Планът също така включва набор от мерки по ПВУ в транспортния сектор, насочени, наред с другото, към специфичните за държавата препоръки за увеличаване на достъпа до цифрова инфраструктура и услуги, насърчаване на екологичния и цифровия преход, намаляване на потребностите от енергия и зависимостта от изкопаеми горива в транспорта и насърчаване на устойчиви транспортни решения. Освен това планът включва мерки за енергийно саниране и обновяване на сгради след земетресение, изграждане на мрежа за сеизмологични данни, кръгово използване на строителни отпадъци от сгради със статут на „паметници на културата“ и разработване на екологосъобразни стратегии за обновяване на градската среда, изпълнение на специфичните за държавата препоръки за енергийна ефективност, екологичен преход, намаляване на зависимостта от изкопаеми горива и продължаване на прилагането на МВУ.

(24) Що се отнася до общия приоритет за социална и икономическа устойчивост, включително Европейския стълб на социалните права, планът включва цялостна реформа на образователната система, целяща разширяване на достъпа до образование и грижи в ранна детска възраст и до висше образование и подобряване на качеството на началното и висшето образование, включително чрез въвеждане на едносменно обучение и подготовка за преминаване към целодневно обучение в началното образование. Реформата на образователната система е свързана със специфичните за държавата препоръки от 2019 г. за подобряване на достъпа до образование и обучение, тяхното качество и съответствие с потребностите на пазара на труда, със специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за насърчаване на придобиването на умения, със специфичните за държавата препоръки от 2024 г. за намаляване на

([12]) Вж. Становище на Комисията от 26 ноември 2024 г. относно проекта на бюджетен план на Хърватия.

липсата на умения чрез укрепване на основните умения и подобряване на повишаването на квалификацията и преквалификацията, и със специфичните за държавата препоръки от 2023 г. и 2024 г. за продължаване на методичното прилагане на ПВУ. Планът също така включва важни реформи на пазара на труда с цел подобряване на правната рамка и увеличаване на заетостта чрез повишаване на достъпността и качеството на професионалното образование и на образованието и обучението на възрастни, осигуряване на целенасочени активни политики на пазара на труда и укрепване на системата за приобщаване и наблюдение на уязвимите групи. Тези реформи се отнасят до специфичните за държавата препоръки от 2019 г. и 2020 г. за засилване на мерките на трудовия пазар и за укрепване на институциите на пазара на труда, за подобряване на тяхното сътрудничество със социалните служби, както и за подобряване на адекватността на обезщетенията при безработица и на минималните гарантирани доходи. В областта на социалната устойчивост планът включва реформа на пенсионната система, насочена към повишаване на адекватността на пенсиите, както и всеобхватни реформи на социалната система, насочени към намаляване на риска от бедност и социално изключване на уязвимите групи чрез интегриране на социални обезщетения и подобряване на качеството, достъпността и наличието на деинституционализирани социални услуги в общността, по-специално дългосрочни грижи. Тези реформи в областта на социалната система са свързани със специфичните за държавата препоръки от 2019 г. за консолидиране на социалните обезщетения и подобряване на тяхното въздействие върху намаляването на бедността, със специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за подобряване на адекватността на обезщетенията при безработица и минималните гарантирани обезщетения, както и със специфичните за държавата препоръки от 2024 г. за намаляване на недостига на работна сила и умения чрез улесняване на достъпа до формални дългосрочни грижи у дома и в общността. Планът също така съдържа множество мерки за защита на децата в риск от бедност и социална изолация в рамките на Европейската гаранция за децата.

Освен това планът включва мерки за по-нататъшно подобряване на ефективността и конкурентоспособността на публичните научни изследвания, развитие и иновации чрез намаляване на разпокъсаността на публичните научноизследователски институти и институции за висше образование и предоставяне на безвъзмездни средства за научноизследователски проекти съгласно нова програмна рамка, в съответствие със специфичните за държавата препоръки от 2019 г. за съсредоточаване на свързаната с инвестициите икономическа политика върху научните изследвания и иновациите и за подобряване на капацитета на националните органи за разработване на публични проекти и политики, със специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за повишаване на ефективността и капацитета на публичната администрация за разработване и изпълнение на публични проекти, както и със специфичните за държавата препоръки от 2024 г. за продължаване на изпълнението на ПВУ и подобряване на конкурентоспособността чрез преодоляване на силната разпокъсаност на публичните научноизследователски институции. В допълнение планът включва реформи за подобряване на функционирането на публичната администрация чрез подобряване на капацитета на държавните служители, в съответствие със специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за повишаване на ефективността и капацитета на публичната администрация за разработване и изпълнение на публични проекти, със специфичните за държавата препоръки от 2022 г. и 2024 г. за продължаване на прилагането на ПВУ, както и със специфичните за държавата препоръки от 2024 г. за намаляване на недостига на умения. Наред с това планът включва мерки по ПВУ по компонента за обновяване на сгради, които са насочени върху развитието на умения за възстановяването на сгради след земетресения и за енергийно обновяване и въвеждат нови програми за образование и обучение на възрастни в строителството за работници извън ЕС, което се отнася до специфичните за държавата препоръки за насърчаване на придобиването на умения за екологичния преход, осигуряване на ефективно усвояване на средствата и продължаване на изпълнението на ПВУ.

(25) Що се отнася до общия приоритет за енергийна сигурност, планът включва ключови инвестиции по линия на ПВУ, насочени към модернизиране на електрическите мрежи, увеличаване на капацитета за регазификация с втечнен природен газ (ВПГ) и разширяване на трансграничната инфраструктура за пренос на газ. Освен това той включва мерки в подкрепа на използването на възобновяеми енергийни източници, енергийното обновяване на сгради, енергийната ефективност в промишлеността и устойчивия транспорт с нулеви емисии, като същевременно се подпомага справянето с енергийната бедност. Тези мерки се отнасят до специфичните за държавата препоръки от 2019 г. за съсредоточаване на инвестиционната политика върху енергийната ефективност, възобновяемите енергийни източници и екологичната инфраструктура; до специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за съсредоточаване на инвестициите върху екологичния и цифровия преход, по-специално върху екологичната инфраструктура, чистото и ефективното производство и използване на енергия; до специфичните за държавата препоръки от 2022 г. за диверсифициране на вноса на изкопаеми горива и намаляване на цялостната зависимост от изкопаеми горива и за ускоряване на използването на възобновяеми енергийни източници; до специфичните за държавата препоръки от 2022 г., 2023 г. и 2024 г. за продължаване на прилагането на ПВУ, както и до специфичните за държавата препоръки от 2023 г. за намаляване на зависимостта от изкопаеми горива чрез ускоряване на използването на енергия от възобновяеми източници.

(26) Що се отнася до общия приоритет за отбранителни способности, планът не включва подробности относно инвестициите или реформите, свързани с този общ приоритет.

(27) Освен това планът включва други мерки на политиката отвъд общите приоритети на ЕС, включително за подобряване на управлението на държавни активи чрез намаляване на броя на държавните предприятия, подобряване на тяхното управление, включително чрез привеждане на националните стандарти в съответствие с най-добрите международни практики, и укрепване на капацитета на човешките ресурси за наблюдение на корпоративното управление в държавните предприятия. Тези мерки са свързани със специфичните за държавата препоръки от 2019 г. за подобряване на корпоративното управление на държавните предприятия и за засилване на продажбата на държавни

предприятия и активи без дейност. Освен това планът включва либерализацията на пазарите на услуги, облекчаването на административната и бюджетната тежест и засилването на подкрепата за растежа на новосъздадени предприятия. Тези мерки се отнасят до специфичните за държавата препоръки от 2019 г. относно прекомерното регулиране на пазара на продукти и услуги и за намаляване на най-обременяващите парафискални такси; както и до специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за по-нататъшно намаляване на парафискалните такси и регулаторните ограничения върху пазара на стоки и услуги и за поощряване на частните инвестиции за насърчаване на икономическото възстановяване. Планът също така включва мерки за предоставяне на заеми и лихвени субсидии на микро-, малки и средни предприятия, за подкрепа на проекти в предприятия със средна капитализация и в големи предприятия, както и за инвестиране в капиталови и квазикапиталови инструменти, свързани със специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за запазване на мерките за осигуряване на ликвидност за малките и средните предприятия и със специфичните за държавата препоръки от 2024 г. за ускоряване на инвестициите, подкрепени от фондовете на ЕС. Включени са и мерки за насърчаване на по-ефективното функциониране на капиталовите пазари в съответствие с най-скорошните специфични за държавата препоръки от 2024 г. за увеличаване на достъпа до разнообразни източници на финансиране и насърчаване на капиталовите пазари. Планът също така включва мерки по ПВУ за модернизиране на морските пристанища, за адаптиране на напълно самостоятелни и електрически превозни средства и инфраструктура към нуждите на пътниците с увреждания, като по този начин допълнително се предприемат действия във връзка със специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за увеличаване на достъпа до цифрова инфраструктура и услуги. Освен това в плана са включени мерките по ПВУ за енергийно обновяване на сгради със статут на „паметници на културата“, за интегриране на сеизмични данни в експертни бази за устройствени планове, както и за приемане на насоки за прилагане на модел за наблюдение на потреблението на енергия в многофамилни жилищни сгради, като по този начин се предприемат действия, наред с другото, във връзка със специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за увеличаване на достъпа до цифрова инфраструктура и услуги.

Редом с това планът има за цел да повиши устойчивостта на здравната система чрез разширяване на достъпа до услуги посредством иновативни модели, инвестиции в най-модерно оборудване и инфраструктура, както и в цифровизацията на клиничните пътеки, като същевременно повишава качеството на грижите чрез хармонизирани клинични насоки и специализирани обучения. Целта на тези усилия е справяне с ключови здравни предизвикателства, например онкология и списъци на чакащи, като същевременно се подобрява управлението на отпадъците и ресурсите в здравните заведения, като по този начин се предприемат действия във връзка със специфичните за държавата препоръки от 2020 г за подобряване на устойчивостта на здравната система и за насърчаване на балансирано разпределение на услугите в сферата на здравеопазването и на електронното здравеопазване, както и със специфичните за държавата препоръки от 2021 г. за фискалните реформи за устойчиво здравеопазване. Свързаните с обучението аспекти също се отнасят до специфичните за държавата препоръки от 2020 г. за насърчаване на придобиването на умения. Хърватия прилага и мерки извън ПВУ, включително развитие на услугите в областта на електронното здравеопазване, палиативни медицински грижи и оценка на здравните технологии, както и насърчаване на здравословен начин на живот и превенция на заболяванията.

(28) В плана се предоставя информация относно съгласуваността и когато е целесъобразно, взаимното допълване с фондовете на политиката на сближаване и ПВУ на Хърватия. Инвестициите по линия на политиката на сближаване, насочени към укрепване на капацитета за научни изследвания и иновации, допълват инвестициите и реформите по ПВУ, целящи да подобрят ефективността на публичния научноизследователски сектор, както и създаването на иновации от предприятията. Инвестициите в образователни заведения, обхващащи всички образователни равнища, допълват включените в ПВУ инвестиции и допринасят за разширяване на достъпа до образование и грижи в ранна детска възраст и до висше образование и за подобряване на качеството на началното образование.

(29) В плана се прави преглед на нуждите от публични инвестиции на Хърватия, свързани с общите приоритети на ЕС, с изключение на 4-тия приоритет, отнасящ се до изграждането на отбранителни способности. Целта на плана е да допринесе за задоволяване на нуждите от публични инвестиции на Хърватия, свързани с общите приоритети на ЕС. За първия общ приоритет, свързан със справедливия екологичен и цифров преход, включително спазването на Европейския закон за климата, в плана са описани нуждите от инвестиции по 78 мерки. Мерките са свързани, наред с другото, с екологични инвестиции и инвестиции във водородни решения, с енергийна ефективност и насърчаване на чиста енергия, с инвестиции в устойчив градски и железопътен транспорт, с цифровизация на публичната администрация и съдебната система, с подкрепа и насърчаване на НИРД. Що се отнася до приоритета, свързан със социалната и икономическата устойчивост, включително Европейския стълб на социалните права, в плана са описани нуждите от инвестиции по 30 мерки. Те се отнасят, наред с другото, до мерки за подобряване на достъпа до жилищно настаняване на достъпни цени, до програми за образование и обучение на възрастни, до ваучери за преквалификация и повишаване на квалификацията, до активни политики на пазара на труда, до изграждане и модернизиране на заведения за образование и грижи в ранна детска възраст, начални и средни училища, включително за завършване на прехода към едносменен режим в началните училища, както и до мерки за демографско съживяване с цел подкрепа на семействата с деца и предотвратяване на обезлюдяването. Във връзка с приоритета за енергийна сигурност в плана са описани нуждите от инвестиции по 15 мерки, свързани, наред с другото, с подобряване на енергийната ефективност чрез обновяване на сгради, насърчаване на чиста енергия чрез развитие на мощности за производство на водород и станции за зареждане и модернизиране на електропреносната мрежа.

Заключение от оценката на Комисията

(30) Като цяло Комисията е на мнение, че планът на Хърватия изпълнява изискванията на Регламент (ЕС) 2024/1263.

ОБЩО ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА СЪВЕТА

(31) Съветът приветства средносрочния фискално-структурен план на Хърватия и счита, че цялостното му изпълнение би допринесло за гарантирането на стабилни публични финанси и за подпомагането на устойчивостта на публичния дълг, както и на устойчивия и приобщаващ растеж.

(32) Съветът взема под внимание извършената от Комисията оценка на плана. Въпреки това Съветът приканва Комисията да представя своята оценка на бъдещите планове в отделен документ от препоръките на Комисията за препоръки на Съвета.

(33) Съветът взема под внимание оценката на Комисията на плана за нетните разходи и основните макроикономически допускания в плана, включително във връзка с предварителните насоки на Комисията, както и въздействието на плана за нетните разходи върху бюджетния дефицит и държавния дълг. Съветът взема под внимание оценката на Комисията, че макроикономическите и фискалните допускания, макар в някои случаи да се различават от допусканията на Комисията, включително за да се отчетат актуализираните макроикономически и фискални данни, като цяло са надлежно обосновани и подкрепени със солидни икономически доводи. Съветът взема под внимание широката фискална стратегия на плана и рисковете за перспективите, които биха могли да засегнат осъществяването на макроикономическия сценарий и основните допускания и изпълнението на плана за нетните разходи. По-специално Съветът също така приветства факта, че съответните заинтересовани страни са били ангажирани на национално равнище преди представянето на плана. Съветът отбелязва също, че геополитическите рискове могат да окажат натиск върху разходите за отбрана.

(34) Съветът очаква Хърватия да бъде готова да коригира фискалната си стратегия при необходимост, за да гарантира изпълнението на плана си за нетните разходи. Съветът изразява решимост да следи отблизо икономическата и фискалната динамика, включително динамиката, залегнала в основата на включения в плана сценарий.

(35) Съветът счита, че по-нататъшните обсъждания за постигане на общо разбиране относно въздействието на кумулативните темпове на растеж на нетни разходи върху годишния надзор е необходимо да бъдат проведени навреме за следващия кръг на фискалния надзор.

(36) Съветът взема под внимание представеното от Комисията описание на потребностите и намеренията по отношение на реформите и инвестициите в отговор на основните трудности, установени в контекста на европейския семестър, и изтъква, че е важно да се гарантира осъществяването на тези реформи и инвестиции. Въз основа на докладите, които ще бъдат представени от Комисията, Съветът ще направи оценка на тези реформи и инвестиции и ще наблюдава тяхното изпълнение в рамките на европейския семестър.

(37) Съветът очаква представянето от Хърватия на годишния доклад за напредъка, който следва да съдържа по-специално информация за напредъка в изпълнението на плана за нетните разходи, заложен от Съвета, и осъществяването на по-общите реформи и инвестиции в контекста на европейския семестър.

(38) В съответствие с член 17 от Регламент (ЕС) 2024/1263 Съветът следва да препоръча на Хърватия плана за нетните разходи, определен в плана,

ПРЕПОРЪЧВА на Хърватия:

1. Да гарантира, че ръстът на нетните разходи не надвишава максималните стойности, установени в приложение I към настоящата препоръка.

Съставено в Брюксел на 21 януари 2025 година.

За Съвета

Председател

A. DOMAŃSKI

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Максимални темпове на растеж на нетните разходи
(годишен и кумулативен темп на растеж в номинално изражение)

Хърватия

Години		2025 г.	2026 г.	2027 г.	2028 г.
Темпове на растеж (%)	Годишен	6,4	4,9	4,1	3,7
	Кумулативен (*)	26,2	32,3	37,8	42,9

(*) Кумулативните темпове на растеж се изчисляват въз основа на базовата година 2023. Кумулативните темпове на растеж се използват при годишния мониторинг на последващото съответствие в контролния общ баланс.