C/2025/638

10.2.2025.

# PREPORUKA VIJEĆA

## od 21. siječnja 2025.

## o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Hrvatske

(C/2025/638)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263, a posebno njezin članak 17.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

**OPĆA RAZMATRANJA**

(1) Reformirani okvir gospodarskog upravljanja EU-a stupio je na snagu 30. travnja 2024. Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru ([1]), izmijenjena Uredba (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita ([2]) i izmijenjena Direktiva Vijeća 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica ([3]) glavni su elementi reformiranog okvira gospodarskog upravljanja EU-a. Cilj je tog okvira promicanje zdravih i održivih javnih financija te održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Okvir je više usmjeren na srednjoročno razdoblje te se njime ujedno potiče odgovornost na nacionalnoj razini, zajedno s djelotvornijom i koherentnijom provedbom propisa.

(2) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi koje države članice trebaju dostaviti Vijeću i Komisiji okosnica su novog okvira gospodarskog upravljanja. Dva su cilja tih planova: i. osigurati da se, među ostalim do kraja razdoblja prilagodbe, dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da ostane na razboritim razinama te da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a i ii. osigurati provedbu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Zato se u svakom planu treba preuzeti srednjoročna obveza o kretanju neto rashoda ([4]), čime se u principu uvodi proračunsko ograničenje tijekom trajanja plana, odnosno četiri ili pet godina (ovisno o redovnom trajanju zakonodavnog razdoblja u državi članici). Osim toga, u planu treba objasniti kako će država članica provedbom reformi i ulaganja odgovoriti na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju (što, ovisno o slučaju, uključuje i one koje se odnose na postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža) i kako će država članica doprinijeti zajedničkim prioritetima Unije. Razdoblje fiskalne prilagodbe traje četiri godine i može se produljiti za najviše tri godine ako se država članica obveže da će provesti relevantne reforme i ulaganja koji ispunjavaju kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(3) Komisija nakon dostave plana treba ocijeniti ispunjava li plan zahtjeve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

([1]) Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Uredba Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L, 2024/1264, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L, 2024/1265, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe (EU) 2024/1263 znači državni rashodi bez i. izdataka za kamate, ii. diskrecijskih mjera na strani prihoda, iii. rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, iv. nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, v. cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(4) Vijeće zatim na preporuku Komisije treba donijeti preporuku kojom se utvrđuje kretanje neto rashoda dotične države članice i, ako je primjenjivo, potvrđuje skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje su temelj za produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe.

**RAZMATRANJA O NACIONALNOM SREDNJOROČNOM FISKALNO-STRUKTURNOM PLANU HRVATSKE**

(5) Hrvatska je 14. studenoga 2024. Vijeću i Komisiji dostavila svoj nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan, nakon što je u dogovoru s Komisijom produljen rok iz članka 36. Uredbe (EU) 2024/1263. Dostava je kasnila jer se htjelo zajamčiti da srednjoročni fiskalno-strukturni plan i nacrt proračunskog plana budu komplementarni i usklađeni s nacionalnim proračunom za 2025. – 2027., čije je donošenje bilo planirano za 14. studenoga 2024., i da se tako što bolje iskoriste podaci objavljeni u reviziji referentnih statističkih podataka nacionalnih računa. Hrvatska je 21. studenoga 2024. dostavila dopunu kojom je revidirano kretanje rasta neto rashoda iz plana i primijenjen konzervativni pristup planiranju fiskalne politike (rashoda) tijekom razdoblja prilagodbe te osigurano da se predviđeni dug opće države uvjerljivo zadrži na razboritim razinama.

**Proces prije dostave plana**

(6) Hrvatska je prije dostave svojeg plana zatražila tehničke informacije ([5]), koje je Komisija dostavila 21. lipnja 2024. i objavila 14. studenoga ([6]). U tehničkim informacijama navodi se razina strukturnog primarnog salda u 2028. koja je potrebna da se u srednjoročnom razdoblju deficit opće države održi ispod 3 % BDP-a, a dug opće države ispod 60 % BDP-a, čak i bez daljnjih proračunskih mjera nakon četverogodišnjeg razdoblja prilagodbe. Srednjoročno razdoblje definirano je kao razdoblje od deset godina nakon isteka razdoblja prilagodbe. Tehničke informacije sastavljaju se i dostavljaju državama članicama u dva scenarija: jedan podrazumijeva usklađenost sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit ([7]), u skladu s člankom 9. stavkom 3. Uredbe (EU) 2024/1263, a drugi bez te zaštitne mjere.

U tehničkim informacijama za Hrvatsku utvrđeno je da bi, na temelju pretpostavki Komisije na kojima se temelje prethodne smjernice dostavljene u lipnju 2024., kako bi se osigurala usklađenost s primjenjivim fiskalnim pravilima tijekom četverogodišnjeg razdoblja prilagodbe, strukturni primarni saldo na kraju razdoblja prilagodbe (2028., u scenariju bez zaštitne mjere za otpornost na deficit) trebao iznositi najmanje - 0,4 % BDP-a, prema tablici u nastavku. Informacije radi, uzme li se u obzir i zaštitna mjera za otpornost na deficit, strukturni primarni saldo trebao bi do kraja razdoblja prilagodbe (2028.) iznositi najmanje - 0,4 % BDP-a. Međutim, zaštitna mjera za otpornost na deficit nije zahtjev za Hrvatsku, koja ispunjava uvjete za tehničke informacije.

**Tablica 1: Tehničke informacije koje je Komisija dostavila Hrvatskoj**

| Zadnja godina razdoblja prilagodbe | 2028. |
|---|---|
| Minimalna vrijednost strukturnog primarnog salda (% BDP-a), scenarij bez zaštitne mjere za otpornost na deficit | - 0,4 % |
| *Samo informativno:* Minimalna vrijednost strukturnog primarnog salda (% BDP-a), scenarij sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit | - 0,4 % |

Izvor: izračuni Komisije.

(7) U skladu s člankom 12. Uredbe (EU) 2024/1263, Hrvatska i Komisija organizirale su tehnički dijalog od rujna do studenoga 2024. Glavne su teme dijaloga bile tehničke informacije koje je dostavila Komisija, izmjene poreznih propisa koje stupaju na snagu 2025. i planirana provedba reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove

([5]) Prethodne smjernice koje su dostavljene državama članicama i Gospodarskom i financijskom odboru sadržavaju tehničke informacije i. bez produljenja razdoblja prilagodbe od četiri godine i s produljenjem razdoblja prilagodbe na sedam godina i ii. sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit i bez te zaštitne mjere.

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

([7]) U zaštitnoj mjeri za otpornost na deficit iz članka 8. Uredbe (EU) 2024/1263 utvrđeno je da godišnje poboljšanje strukturnog primarnog salda iznosi 0,4 postotna boda BDP-a (odnosno 0,25 postotnih bodova BDP-a u slučaju produljenja razdoblja prilagodbe) sve dok strukturni deficit ne bude manji od 1,5 % BDP-a.

utvrđene u kontekstu europskog semestra te doprinosi zajedničkim prioritetima Unije za pravednu zelenu i digitalnu tranziciju, socijalnu i gospodarsku otpornost, energetsku sigurnost i izgradnju obrambenih sposobnosti.

(8) Hrvatska je u studenome 2024. u skladu s člankom 11. stavkom 3. i člankom 36. stavkom 1. točkom (c) Uredbe (EU) 2024/1263 započela postupak savjetovanja s civilnim društvom, socijalnim partnerima i drugim relevantnim dionicima. O nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu raspravljalo se na sjednici Gospodarsko-socijalnog vijeća, u čijem su sastavu sindikati, udruga poslodavaca i predstavnici Vlade.

(9) Povjerenstvo za fiskalnu politiku dalo je mišljenje o makroekonomskoj prognozi i makroekonomskim pretpostavkama na kojima se temelji višegodišnje kretanje neto rashoda. Povjerenstvo za fiskalnu politiku zaključilo je da su predviđene stope rasta realnog BDP-a, implicitni deflator BDP-a i nacionalni indeks cijena adekvatni i da su makroekonomske projekcije uglavnom iste kao zasad dostupne projekcije drugih relevantnih institucija ili su od njih nešto pozitivnije. Povjerenstvo za fiskalnu politiku odobrilo je makroekonomske projekcije Ministarstva financija za razdoblje do 2028. i naglasilo da su te projekcije unutar prihvatljivog raspona i da su dobra osnova za sastavljanje nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana.

**Drugi povezani procesi**

(10) Hrvatska je 14. studenoga 2024. dostavila svoj nacrt proračunskog plana za 2025. Komisija je 26. studenoga donijela mišljenje o tom nacrtu proračunskog plana ([8]).

(11) Vijeće je 21. listopada 2024. Hrvatskoj uputilo nekoliko preporuka u kontekstu europskog semestra ([9]).

**SAŽETAK I KOMISIJINA OCJENA PLANA**

(12) U skladu s člankom 16. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je ocijenila plan kako slijedi:

**Kontekst: Makroekonomsko i fiskalno stanje i izgledi**

(13) U Hrvatskoj je 2023. zabilježen rast ekonomske aktivnosti od 3,3 %, čemu su doprinijele sve komponente BDP-a, osim zaliha, a ponajviše ulaganja i potrošnja kućanstava. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024. očekuje se da će u 2024. gospodarstvo porasti za 3,6 % zbog snažnog rasta domaće potražnje, prvenstveno potrošnje kućanstava i ulaganja, uz negativan učinak neto izvoza. Predviđa se da će realni BDP u 2025. porasti za 3,3 % zbog usporavanja rasta domaće potražnje. Očekuje se da će realni BDP u 2026. porasti za 2,9 % jer će se nastaviti usporavanje rasta domaće potražnje, a učinak neto izvoza postat će neutralan. Tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom očekuje se povećanje rasta potencijalnog BDP-a Hrvatske za 4,2 % u 2024., 3,6 % u 2025. i 3,3 % u 2026. zbog akumulacije kapitala, doprinosa ukupne produktivnosti faktora i rada, pri čemu će se doprinos rada vidljivo smanjivati do 2026. zbog smanjenja radno sposobnog stanovništva, unatoč višim stopama sudjelovanja na tržištu rada. Stopa nezaposlenosti u 2023. iznosila je 6,1 %, a Komisija predviđa da će iznositi 5,1 % u 2024., 4,7 % u 2025. i 4,6 % u 2026. Predviđa se da će se inflacija (deflator BDP-a) smanjiti s 11,7 % u 2023. na 6,6 % u 2024., da će u 2025. iznositi 3,2 %, a u 2026. 2,1 %.

(14) Kad je riječ o fiskalnim kretanjima, deficit opće države u Hrvatskoj iznosio je 2023. 0,9 % BDP-a. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024., predviđa se da će u 2024. dosegnuti 2,1 % BDP-a, u 2025. ostati na 2,1 % BDP-a, a u 2026. bez promjene politika pasti na 1,9 % BDP-a. Komisijina jesenska prognoza 2024. još ne uključuje nacrt proračuna Hrvatske za 2025., koji je vlada predložila Saboru u studenome, ali uključuje proračunski okvir za razdoblje od 2025. do 2027., koji je vlada donijela 31. listopada. Na kraju 2023. dug opće države iznosio je 61,8 % BDP-a. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024., očekuje se da će se krajem 2024. udio duga u BDP-u smanjiti na 57,3 %. Predviđa se da će krajem 2025. pasti na 56,0 % BDP-a i zadržati se na 56,0 % krajem 2026. Komisija u svojoj fiskalnoj prognozi ne uzima u obzir obveze politike preuzete u srednjoročnim planovima sve dok one ne budu vjerodostojno najavljene i dovoljno detaljno razrađene u konkretne mjere politike.

([8]) Mišljenje Komisije o nacrtu proračunskog plana Hrvatske, 26.11.2024., C(2024) 9080 final.
([9]) Preporuka Vijeća od 21. listopada 2024. o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Hrvatske, (SL C, C/2024/6818, 29.11.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6818/oj).

**Kretanje neto rashoda i glavne makroekonomske pretpostavke iz plana**

(15) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Hrvatske odnosi se na razdoblje 2025. – 2028 i četverogodišnju fiskalnu prilagodbu.

(16) Plan sadržava sve informacije propisane u članku 13. Uredbe (EU) 2024/1263.

(17) Planom se, zajedno s dostavljenom dopunom, obvezuje na kretanje neto rashoda navedeno u tablici 2, što odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 4,8 % u godinama do 2028. i uključujući tu godinu.

Tehničke informacije (uz pretpostavku linearnog kretanja prilagodbe) u skladu su s prosječnim rastom neto rashoda od 4,0 % tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2028.). Kretanje neto rashoda za koje je preuzeta obveza u planu trebalo bi rezultirati strukturnim primarnim saldom od - 0,2 % BDP-a na kraju razdoblja prilagodbe (2028.) ([10]). To je više od minimalne razine strukturnog primarnog salda od - 0,4 % BDP-a u 2028. koju je Komisija navela u tehničkim informacijama od 21. lipnja 2024. ([11])

U planu se pretpostavlja da će se rast potencijalnog BDP-a smanjiti na 2,5 % u 2028. (s 4,5 % u 2024.). Osim toga, u planu se očekuje da će stopa rasta deflatora BDP-a pasti na 2,2 % u 2028. (sa 6,7 % u 2024.).

**Tablica 2: Kretanje neto rashoda i glavne pretpostavke iz plana Hrvatske**

| | 2024. | 2025. | 2026. | 2027. | 2028. | Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana 2025. – 2028. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Rast neto rashoda (godišnje, %) | 18,6 | 6,4 | 4,9 | 4,1 | 3,7 | 4,8 |
| Rast neto rashoda (kumulativno, od bazne godine 2023., %) | 18,6 | 26,2 | 32,3 | 37,8 | 42,9 | nije primjenjivo |
| Rast potencijalnog BDP-a (%) | 4,5 | 4,0 | 3,5 | 2,9 | 2,5 | 3,2 |
| Inflacija (rast deflatora BDP-a) (%) | 6,7 | 3,7 | 2,6 | 2,4 | 2,2 | 2,7 |

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Hrvatske i izračuni Komisije.

**Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na dug opće države**

(18) Ako se ostvare obveze o kretanju neto rashoda preuzete u planu i temeljne pretpostavke, dug opće države trebao bi se, prema planu, postupno smanjivati s 57,3 % BDP-a u 2024. na 53,1 % na kraju razdoblja prilagodbe u 2028., prema tablici u nastavku. Očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u u srednjoročnom razdoblju postupno smanjivati te da će 2038. iznositi 49 %. Iako te brojke ne odražavaju dopunu dostavljenu 21. studenoga, konzervativni pristup kretanju neto rashoda iz te dopune omogućuje da se predviđeni dug opće države uvjerljivo zadrži na razboritim razinama.

([10]) Time se ne uzima u obzir dopuna dostavljena 21. studenoga 2024. i konzervativni pristup kretanju neto rashoda iz te dopune.
([11]) Scenarij bez zaštitne mjere za otpornost na deficit.

**Tablica 3: Kretanja duga i salda opće države u planu Hrvatske**

| | 2023. | 2024. | 2025. | 2026. | 2027. | 2028. | 2038. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dug države (% BDP-a) | 61,8 | 57,3 | 55,8 | 54,9 | 54,1 | 53,1 | 49,0 |
| Saldo države (% BDP-a) | - 0,9 | - 2,1 | - 2,3 | - 1,9 | - 1,8 | - 1,5 | - 1,4 |

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Hrvatske.

Tako bi prema planu dug opće države u srednjoročnom razdoblju ostao ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a iz Ugovora.

Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem duga iz članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

**Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na saldo opće države**

(19) Na temelju kretanja neto rashoda i pretpostavki iz plana, deficit opće države trebao bi se povećati s 2,1 % BDP-a u 2024. na 2,3 % u 2025. i postupno se smanjivati na 1,5 % u 2028. Iako te brojke ne odražavaju dopunu dostavljenu 21. studenoga 2024., konzervativni pristup kretanju neto rashoda iz te dopune omogućuje da se predviđeni deficit opće države u srednjoročnom razdoblju zadrži ispod 3 % BDP-a.

Stoga prema planu saldo opće države do kraja razdoblja prilagodbe (2028.) neće premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a.

Osim toga, državni deficit tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe (tj. do 2038.) neće premašiti 3 % BDP-a.

Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem deficita iz članka 6. točke (b) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

**Makroekonomske pretpostavke iz plana**

(20) Plan se temelji na pretpostavkama koje se razlikuju od pretpostavki koje je Komisija dostavila Hrvatskoj 21. lipnja. Plan se temelji na različitim pretpostavkama za četiri varijable: početna točka (strukturni primarni saldo), rast potencijalnog BDP-a, rast deflatora BDP-a, nominalna implicitna kamatna stopa. Te razlike u pretpostavkama treba pomno analizirati kako bi se zajamčilo da su one potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima koji su utemeljeni na podacima, osobito zato što je prosječni rast neto rashoda u planu veći od rasta navedenoga u tehničkim informacijama. U nastavku se navodi analiza tih razlika u pretpostavkama.

Razlike u pretpostavkama koje najviše utječu na prosječni rast neto rashoda navedene su u nastavku, zajedno s analizom svake razlike zasebno.

— U planu se koriste noviji podaci i pretpostavlja bolja početna pozicija od one iz Komisijinih pretpostavki dostavljenih 21. lipnja. U prethodnim je smjernicama strukturni primarni saldo za 2024. iznosio −2 % BDP-a, a u planu se pretpostavlja - 1,5 % BDP-a, isto kao u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024. Strukturni primarni saldo veći je zbog znatne revizije podataka objavljenih nakon što su prethodne smjernice dostavljene. To doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe od onoga iz pretpostavki Komisije. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.

— U planu se pretpostavlja da će se rast potencijalnog BDP-a postupno smanjivati s procijenjenih 4,5 % u 2024. na 2,5 % u 2028. i da će do 2038. biti umjereniji i iznositi 1,6 %, što znači da će tijekom razdoblja prilagodbe u prosjeku iznositi 3,2 %. U prethodnim smjernicama Komisije predviđeno je da će u istom razdoblju potencijalna proizvodnja porasti u prosjeku za 2,6 %. U planu se pretpostavlja da će se nakon razdoblja prilagodbe ostvariti potencijalni rast iz prethodnih smjernica. U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024. predviđen je prosječni potencijalni rast u razdoblju prilagodbe od 2,9 %, što je u skladu s ažuriranim podacima i novim pretpostavkama nakon proljetne prognoze 2024. Razlika između plana i prethodnih smjernica u razdoblju prilagodbe može se samo djelomično obrazložiti revidiranim podacima i novim pretpostavkama. Ta razlika većim dijelom proizlazi iz pretpostavke o visokom rastu zaposlenosti iz plana. To općenito doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Stoga se ta pretpostavka ne smatra opravdanom.

— U planu se pretpostavlja da će deflator BDP-a iznositi 6,7 % u 2024, 3,7 % u 2025., 2,6 % u 2026., 2,4 % u 2027. i 2,2 % u 2028. U prethodnim smjernicama Komisije pretpostavka je bila da će deflator BDP-a biti 5,5 % u 2024., da će u 2025. i 2026. pasti na 2,2 % i neznatno se povećati na 2,3 % u 2027. i 2028. U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024. predviđa se veći deflator BDP-a nego u prethodnim smjernicama i iznosi 6,6 % u 2024. i 3,2 % u 2025., što je u skladu s ažuriranim podacima i pretpostavkama nakon proljetne prognoze 2024. Komisija predviđa da će deflator BDP-a u 2026. iznositi 2,1 %. Prema tome, u planu se pretpostavlja veći deflator BDP-a nego u Komisijinim pretpostavkama, i to za 0,5 postotnih bodova u 2025. i 2026., zbog većih deflatora privatne i javne potrošnje. To doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Stoga se ta pretpostavka ne smatra opravdanom.

— U planu se pretpostavlja da će nominalna implicitna kamatna stopa u 2024. iznositi 2,9 % te da će se postupno smanjivati i u 2028. iznositi 2,6 %. To doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. U prethodnim smjernicama Komisije pretpostavlja se da će nominalna implicitna kamatna stopa u 2024. iznositi 2,8 % te da će se postupno povećavati i u 2028. iznositi 3,1 %. Niža nominalna implicitna kamatna stopa iz plana odražava niže tržišne kamatne stope nakon što su relevantne agencije za kreditni rejting povećale kreditni rejting Hrvatske. Općenito se smatra da je pretpostavka iz plana opravdana jer su korišteni noviji tržišni podaci.

Sve razlike u pretpostavkama, promatrane zajedno, općenito bi mogle biti razlog zašto je prosječni rast neto rashoda u planu znatno viši od prosječnog rasta neto rashoda navedenog u tehničkim informacijama. Međutim, plan Hrvatske, zajedno s dopunom, sadržava razboritije kretanje neto rashoda koje rezultira prosječnim rastom neto rashoda koji ipak premašuje prosječni rast neto rashoda naveden u tehničkim informacijama, ali samo za iznos koji se može objasniti razlikama u pretpostavkama koje se smatraju opravdanima.

Komisija će ovu analizu pretpostavki iz plana uzeti u obzir pri budućim ocjenama usklađenosti s kretanjem neto rashoda.

**Fiskalna strategija iz plana**

(21) U skladu s indikativnom fiskalnom strategijom iz plana, preuzete obveze o neto rashodima treba ispuniti ograničenjem rashoda i diskrecijskim povećanjima prihoda. Kako bi se ostvarili fiskalni ciljevi, u planu se navodi da će rast nekih kategorija rashoda koje su pod kontrolom vlade biti ograničen (npr. očekuje se smanjenje rashoda za naknade zaposlenicima s 13,0 % BDP-a u 2025. na 12,6 % u 2028.). Prema planu, diskrecijskim mjerama na strani prihoda, povezanima s izmjenama poreznih propisa koje stupaju na snagu u 2025., ostvarit će se dodatni prihodi u iznosu od 0,4 % BDP-a tijekom cijelog razdoblja prilagodbe. Tu su istodobno i mjere kojima se povećavaju državni rashodi, a odnose se na mirovinsku reformu (povećanje indeksa za usklađenje mirovina) i provedbu novih mjera socijalne politike, kao što je cjenovno pristupačno stanovanje.

Specifikacija mjera politike koje treba donijeti potvrđuje se ili prilagođava i kvantificira u godišnjim proračunima. Prisutni su i rizici za provedbu indikativne fiskalne strategije iz plana, koji proizlaze iz rizika za makroekonomske pretpostavke na kojima se plan temelji, kašnjenja postupaka javne nabave koja bi mogla usporiti ulaganja i drugih nepredviđenih problema u provedbi strukturnih reformi.

U nacrtu proračunskog plana za 2025. navode se mjere politike koje će pomoći da se ispune obveze o neto rashodima za 2025. ([12])

**Reforme i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije**

(22) U planu se opisuju planirane politike za reforme i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za Hrvatsku, i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Plan sadržava 290 planiranih mjera za reforme i ulaganja, od čega se za njih 209 koristi financijska potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost, a njih 81 odnosi se na novoutvrđene mjere i mjere u okviru drugih programa EU-a, što uključuje kohezijsku politiku. Mjere iz nacionalnog plana za oporavak i otpornost općenito su osmišljene kako bi doprinijele provedbi postojećih preporuka za Hrvatsku. Nove mjere dodane u srednjoročni plan dodatno doprinose provedbi preporuka za Hrvatsku iz proteklih godina i novih preporuka iz 2024.

(23) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu pravedne zelene i digitalne tranzicije, što uključuje klimatske ciljeve utvrđene u Uredbi (EU) 2021/1119, plan sadržava skup mjera za klimatsku neutralnost i prilagodbu klimatskim promjenama. Kako bi se pojačali napori koji se ulažu u ostvarenje cilja za 2030. i provedbu Integriranog nacionalnog energetskog i klimatskog plana, uspostavit će se planski okvir za provedbu Strategije niskougljičnog razvoja, što uključuje prijedlog obvezujućih sektorskih ciljeva smanjenja emisija za sektore koje je najteže dekarbonizirati i uvođenje struktura potrebnih za provedbu Socijalnog fonda za klimatsku politiku. Radi jačanja klimatske otpornosti bit će donesen akcijski plan s pokazateljima, kako bi se ubrzala provedba Strategije prilagodbe klimatskim promjenama. Te se mjere odnose na preporuke za Hrvatsku iz 2023. o učinkovitoj apsorpciji sredstava iz fondova EU-a i preporuku iz 2023. o smanjenju ukupne ovisnosti o fosilnim gorivima.

Plan sadržava mjere iz plana za oporavak i otpornost koje doprinose unapređenju javne uprave, pravosuđa i upravljanja državnom imovinom, i to digitalizacijom i pojednostavnjenjem upravnih i sudskih postupaka, optimizacijom državne infrastrukture IKT-a, proširenjem mreže digitalnih usluga te proširenjem širokopojasnog pristupa i pristupa 5G mrežama za kućanstva. Reforme i ulaganja u državnu infrastrukturu IKT-a i digitalne usluge odnose se na preporuke za Hrvatsku iz 2020. o proširenju pristupa digitalnoj infrastrukturi i uslugama, promicanju stjecanja vještina i povećanju učinkovitosti i kapaciteta javne uprave za izradu i provedbu javnih projekata i politika na državnoj i lokalnoj razini. Povrh mjera iz plana za oporavak i otpornost, plan sadržava i mjere kojima je cilj poboljšati kibernetičku sigurnost, nastaviti digitalizirati javne usluge i poboljšati upravljanje podacima u javnoj upravi. Te se mjere odnose na preporuke za Hrvatsku iz 2019. i 2020. o unapređenju elektroničke komunikacije na sudovima, povećanju učinkovitosti pravosuđa i proširenju pristupa digitalnoj infrastrukturi i uslugama. Osim toga, plan sadržava i važne reforme za poboljšanje privlačnosti karijera istraživača u području IKT-a, koje se odnose na preporuke za Hrvatsku iz 2019. i 2020. o povećanju pristupa digitalnoj infrastrukturi i uslugama te usmjeravanju ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju. Plan sadržava i skup mjera iz plana za oporavak i otpornost koje se odnose na sektor prometa, a kojima se, među ostalim, provode preporuke za Hrvatsku o povećanju pristupa digitalnoj infrastrukturi i uslugama, poticanju zelene i digitalne tranzicije, smanjenju potražnje za energentima i ovisnosti o fosilnim gorivima u prometu te promicanju održivih prometnih rješenja. Plan sadržava i mjere za energetsku obnovu zgrada i obnovu nakon potresa, razvoj mreže seizmoloških podataka, kružnu uporabu građevinskog otpada iz zgrada sa statusom kulturnog dobra i izradu strategija zelene urbane obnove, koje se odnose na preporuke za Hrvatsku o energetskoj učinkovitosti, zelenoj tranziciji, smanjenju ovisnosti o fosilnim gorivima i nastavku provedbe plana za oporavak i otpornost.

(24) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu socijalne i gospodarske otpornosti, što uključuje europski stup socijalnih prava, plan sadržava sveobuhvatnu reformu obrazovnog sustava, čiji je cilj proširiti pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju i visokom obrazovanju te povećati kvalitetu primarnog i visokog obrazovanja, što uključuje uvođenje jednosmjenske nastave i pripremu za uvođenje cjelodnevne nastave u primarnom obrazovanju. Reforma obrazovnog sustava odnosi se na preporuku za Hrvatsku iz 2019. o poboljšanju pristupa obrazovanju i osposobljavanju te poboljšanju njegove kvalitete i relevantnosti za tržište rada, preporuku iz 2020. o promicanju

([12]) Vidjeti Mišljenje Komisije od 26. studenoga 2024. o nacrtu proračunskog plana Hrvatske.

stjecanja vještina, preporuku iz 2024. o smanjenju nedostatka vještina jačanjem osnovnih vještina i unapređenjem prekvalifikacije i usavršavanja te na preporuke iz 2023. i 2024. o nastavku stabilne provedbe plana za oporavak i otpornost. Plan sadržava i važne reforme tržišta rada radi unapređenja pravnog okvira i povećanja zapošljavanja, i to poboljšanjem dostupnosti i kvalitete strukovnog obrazovanja i obrazovanja odraslih, s ciljanim aktivnim politikama tržišta rada, i jačanjem sustava za uključivanje i praćenje ranjivih skupina. Te se reforme odnose na preporuke za Hrvatsku iz 2019. i 2020. o jačanju mjera i institucija tržišta rada i poboljšanju njihove suradnje sa socijalnim službama te poboljšanju adekvatnosti naknada za nezaposlene i minimalne zajamčene naknade. U području socijalne otpornosti, plan sadržava reformu mirovinskog sustava radi povećanja adekvatnosti mirovina, kao i sveobuhvatnu reformu sustava socijalne skrbi s ciljem smanjenja rizika od siromaštva i socijalne isključenosti ranjivih skupina, i to konsolidacijom socijalnih naknada i poboljšanjem kvalitete i dostupnosti usluga radi prelaska s institucionalne skrbi na skrb i podršku u zajednici, osobito za usluge dugotrajne skrbi. Te se reforme sustava socijalne skrbi odnose na preporuku Hrvatskoj iz 2019. o konsolidaciji socijalnih naknada i poboljšanju njihova učinka na smanjenje siromaštva, preporuku iz 2020. o adekvatnosti naknada za nezaposlene i minimalne zajamčene naknade te preporuku iz 2024. o smanjenju nedostatka radne snage i vještina olakšavanjem pristupa formalnoj dugotrajnoj skrbi u kući i zajednici. Plan sadržava i brojne mjere za zaštitu djece izložene riziku od siromaštva i socijalne isključenosti u okviru europskog jamstva za djecu.

Osim toga, plan sadržava i mjere za dodatno unapređenje uspješnosti i konkurentnosti javnih istraživanja, razvoja i inovacija smanjenjem rascjepkanosti javnih ustanova za istraživanja i visoko obrazovanje i dodjelom bespovratnih sredstava za istraživačke projekte iz novog programskog okvira, u skladu s preporukama iz 2019. o usmjeravanju investicijske politike na istraživanje i inovacije te o povećanju kapaciteta nacionalnih tijela za izradu javnih projekata i politika, preporukom iz 2020. o povećanju učinkovitosti i kapaciteta javne uprave za izradu i provedbu javnih projekata i preporukama iz 2024. o nastavku provedbe plana za oporavak i otpornost te o povećanju konkurentnosti smanjenjem rascjepkanosti javnih ustanova za istraživanja. Plan sadržava i reforme za unapređenje funkcioniranja javne uprave povećanjem kapaciteta javnih službenika, u skladu s preporukom iz 2020. o povećanju učinkovitosti i kapaciteta javne uprave za izradu i provedbu javnih projekata, preporukama iz 2022. i 2024. o nastavku provedbe plana za oporavak i otpornost te preporukom iz 2024. o smanjenju nedostatka vještina. Usto, plan u komponenti „Obnova zgrada” sadržava i mjere iz plana za oporavak i otpornost koje su usmjerene na stjecanje vještina za obnovu nakon potresa i energetsku obnovu, uz razvoj novih programa za obrazovanje odraslih za radnike u građevinskom sektoru koji dolaze iz trećih zemalja, koje se odnose na preporuke za Hrvatsku o promicanju stjecanja vještina za zelenu tranziciju, osiguravanju učinkovite apsorpcije sredstava iz fondova i o nastavku provedbe plana za oporavak i otpornost.

(25) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu energetske sigurnosti, plan sadržava ključna ulaganja iz plana za oporavak i otpornost s ciljem modernizacije elektroenergetskih mreža, povećanja kapaciteta za uplinjavanje ukapljenog prirodnog plina (UPP) i proširenja prekogranične infrastrukture za transport plina. Plan sadržava i mjere za ubrzanje primjene obnovljivih izvora energije, energetsku obnovu zgrada, energetsku učinkovitost u industriji i održiv promet s nultom stopom emisija te za borbu protiv energetskog siromaštva. Te se mjere odnose na preporuke za Hrvatsku iz 2019. o usmjeravanju investicijske politike na energetsku učinkovitost, obnovljive izvore energije i okolišnu infrastrukturu, preporuku iz 2020. o usmjeravanju ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju, osobito okolišnu infrastrukturu te čistu i učinkovitu proizvodnju i potrošnju energije, preporuke iz 2022. o diversifikaciji uvoza fosilnih goriva i smanjenju ukupne ovisnosti o fosilnim gorivima te o ubrzanju uvođenja obnovljivih izvora energije, preporuke iz 2022., 2023. i 2024. o nastavku provedbe plana za oporavak i otpornost te preporuku iz 2023. o smanjenju ovisnosti o fosilnim gorivima ubrzanjem uvođenja obnovljivih izvora energije.

(26) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu obrambenih sposobnosti, plan ne sadržava pojedinosti o ulaganjima ili reformama za taj zajednički prioritet.

(27) Plan sadržava druge mjere politika mimo zajedničkih prioriteta EU-a, među kojima su mjere za unapređenje upravljanja državnom imovinom smanjenjem broja državnih poduzeća, poboljšanjem upravljanja u tim poduzećima, među ostalim usklađenjem nacionalnih standarda s primjerima najbolje prakse u svijetu, te jačanjem ljudskih kapaciteta za praćenje korporativnog upravljanja u državnim poduzećima. Te se mjere odnose na preporuku iz 2019. o poboljšanju korporativnog upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu i intenziviranju prodaje tih

poduzeća i neaktivne imovine. Plan osim toga sadržava mjere za liberalizaciju tržišta usluga, administrativno i fiskalno rasterećenje te za snažniju potporu rastu *start-up* poduzeća. Te se mjere odnose na preporuku iz 2019. o smanjenju pretjerane regulacije tržišta proizvoda i usluga i smanjenju najvećih parafiskalnih nameta te na preporuke iz 2020. o dodatnom smanjenju parafiskalnih nameta i regulatornih ograničenja na tržištima robe i usluga te o promicanju privatnih ulaganja za potporu oporavku gospodarstva. Plan sadržava i mjere kao što su krediti i subvencije za kamate mikropoduzećima te malim i srednjim poduzećima, potpore za projekte poduzeća srednje tržišne kapitalizacije i velikih poduzeća te ulaganja u vlasničke i kvazivlasničke instrumente, što se odnosi na preporuku iz 2020. o nastavku provedbe mjera kojima se malim i srednjim poduzećima osigurava likvidnost te preporukom iz 2024. o ubrzanju ulaganja uz korištenje sredstava iz fondova EU-a. Uključene su i mjere za promicanje učinkovitijeg funkcioniranja tržišta kapitala, u skladu s najnovijom preporukom iz 2024. o povećanju pristupa različitim izvorima financiranja i promicanju tržišta kapitala. Plan sadržava i mjere iz plana za oporavak i otpornost o modernizaciji luka i o prilagodbi potpuno autonomnih i električnih vozila i infrastrukture potrebama putnika s invaliditetom, koje se također odnose na preporuku iz 2020. o povećanju pristupa digitalnoj infrastrukturi i uslugama. Plan sadržava i mjere iz plana za oporavak i otpornost o energetskoj obnovi zgrada sa statusom kulturnog dobra, integraciji seizmičkih podataka u stručne podloge za prostorne planove i donošenju smjernica za primjenu modela za praćenje potrošnje energije u višestambenim zgradama, koje se, među ostalim, odnose na preporuku iz 2020. o povećanju pristupa digitalnoj infrastrukturi i uslugama.

Nadalje, cilj je plana unaprijediti otpornost zdravstvenog sustava proširenjem pristupa uslugama s pomoću inovativnih modela i ulaganja u najsuvremeniju opremu i infrastrukturu te u digitalizaciju puta lijeka, a istodobno poboljšavati kvalitetu skrbi usklađenim kliničkim smjernicama i specijalizacijama. Time se želi odgovoriti na najbitnije zdravstvene izazove, kao što su onkološko liječenje i liste čekanja, i ujedno poboljšati gospodarenje otpadom i resursima u zdravstvenim ustanovama, čime se doprinosi preporukama iz 2020. o jačanju otpornosti zdravstvenog sustava i promicanju uravnotežene zemljopisne distribucije zdravstvene skrbi i e-zdravstva te preporuku iz 2021. o fiskalnim reformama za održivu zdravstvenu skrb. Aspekti osposobljavanja povezani su i s preporukom iz 2020. o promicanju stjecanja vještina. Hrvatska izvan plana za oporavak i otpornost među ostalim provodi mjere za razvoj e-zdravstva, palijativne skrbi i procjenu zdravstvenih tehnologija, kao i za promicanje zdravih životnih navika i prevencije bolesti.

(28) Plan sadržava informacije o dosljednosti i, prema potrebi, komplementarnosti s fondovima kohezijske politike i planom za oporavak i otpornost Hrvatske. Ulaganja u okviru kohezijske politike usmjerena na povećanje kapaciteta za istraživanje i inovacije dopunjuju ulaganja i reforme iz plana za oporavak i otpornost čiji je cilj poboljšanje uspješnosti javnih istraživanja i inovacijskih rezultata poduzeća. Ulaganja u obrazovne ustanove na svim razinama obrazovanja dopunjuju ulaganja iz plana za oporavak i otpornost i doprinose proširenju pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju i visokom obrazovanju te kvaliteti primarnog obrazovanja.

(29) Plan sadržava pregled potrebnih javnih ulaganja u Hrvatskoj za zajedničke prioritete EU-a, uz iznimku četvrtog prioriteta koji se odnosi na izgradnju obrambenih sposobnosti. Planom se nastoji doprinijeti provedbi javnih ulaganja koja su potrebna kako bi Hrvatska doprinijela zajedničkim prioritetima EU-a. Za prvi zajednički prioritet, koji se odnosi na pravednu zelenu i digitalnu tranziciju, što podrazumijeva usklađenost s Europskim zakonom o klimi, u planu su opisane investicijske potrebe za 78 mjera. Te se mjere, među ostalim, odnose na ulaganja u zeleni vodik, energetsku učinkovitost i promicanje čiste energije, ulaganja u održiv gradski i željeznički prijevoz te u digitalizaciju javne uprave i pravosudnog sustava, uz podupiranje i promicanje istraživanja i razvoja. Za prioritet koji se odnosi na socijalnu i gospodarsku otpornost, što uključuje europski stup socijalnih prava, u planu su opisane investicijske potrebe za 30 mjere. One se, među ostalim odnose na mjere za poboljšanje pristupa cjenovno pristupačnom stanovanju, programe obrazovanja odraslih, vaučere za prekvalifikaciju i usavršavanje, aktivne politike tržišta rada, izgradnju i modernizaciju ustanova za rani i predškolski odgoj i obrazovanje te osnovnih i srednjih škola, što uključuje potpuni prelazak na jednosmjensku nastavu u osnovnim školama, te mjere demografske revitalizacije za potporu obiteljima s djecom i sprečavanje depopulacije. Za prioritet energetske sigurnosti u planu se opisuju investicijske potrebe za 15 mjera, koje se, među ostalim, odnose na poboljšanje energetske učinkovitosti obnovom zgrada, promicanje čiste energije razvojem kapaciteta za proizvodnju vodika i punionica te modernizaciju elektroenergetske mreže.

**Zaključak ocjene Komisije**

(30) Komisija općenito smatra da plan Hrvatske ispunjava zahtjeve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

**OPĆI ZAKLJUČAK VIJEĆA**

(31) Vijeće pozdravlja srednjoročni fiskalno-strukturni plan Hrvatske i smatra da bi njegova potpuna provedba doprinijela osiguravanju zdravih javnih financija, održivosti javnog duga te održivog i uključivog rasta.

(32) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu plana. Međutim, Vijeće poziva Komisiju da svoju ocjenu planova u budućnosti iznosi u zasebnom dokumentu od preporuka Komisije za preporuke Vijeća.

(33) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu kretanja neto rashoda i glavnih makroekonomskih pretpostavki iz plana, među ostalim u odnosu na prethodne smjernice Komisije, kao i implikacije kretanja neto rashoda iz plana na državni deficit i dug. Vijeće prima na znanje ocjenu Komisije da su makroekonomske i fiskalne pretpostavke, iako se u nekim slučajevima razlikuju od pretpostavki Komisije, među ostalim kako bi se u obzir uzeli ažurirani makroekonomski i fiskalni podaci, općenito gledano opravdane i potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima. Vijeće prima na znanje široku fiskalnu strategiju iz plana i rizike u pogledu gospodarskih izgleda koji bi mogli utjecati na realizaciju makroekonomskog scenarija i temeljnih pretpostavki, kao i na ostvarenje kretanja neto rashoda iz plana. Vijeće osobito pozdravlja činjenicu da su prije podnošenja plana konzultirani relevantni dionici na nacionalnoj razini. Vijeće također prima na znanje da bi geopolitički rizici mogli stvoriti pritisak na rashode za obranu.

(34) Vijeće očekuje od Hrvatske da bude spremna prema potrebi prilagoditi svoju fiskalnu strategiju kako bi ostvarila kretanje neto rashoda. Vijeće će pomno pratiti gospodarska i fiskalna kretanja, uključujući ona na kojima se temelji scenarij plana.

(35) Vijeće smatra da je prije sljedećeg kruga fiskalnog nadzora potrebno pravodobno održati dodatne rasprave kako bi se postiglo zajedničko razumijevanje implikacija kumulativnih stopa rasta neto rashoda u okviru godišnjeg nadzora.

(36) Vijeće prima na znanje Komisijin opis potreba i namjera u pogledu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra te naglašava da je važno osigurati provedbu tih reformi i ulaganja. Vijeće će na temelju Komisijinih izvješća ocijeniti te reforme i ulaganja te pratiti njihovu provedbu u okviru europskog semestra.

(37) Vijeće sa zanimanjem očekuje godišnja izvješća Hrvatske o napretku, koja će prije svega sadržavati informacije o napretku u ostvarenju kretanja neto rashoda kako ga je utvrdilo Vijeće te o provedbi širih reformi i ulaganja u kontekstu europskog semestra.

(38) Vijeće bi u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2024/1263 Hrvatskoj trebalo preporučiti kretanje neto rashoda kako je navedeno u planu,

PREPORUČUJE da Hrvatska:

1. osigura da rast neto rashoda ne bude veći od maksimuma iz Priloga I. ovoj Preporuci.

Sastavljeno u Bruxellesu 21. siječnja 2025.

*Za Vijeće*

*Predsjednik*

A. DOMAŃSKI

*PRILOG I.*

**Maksimalne stope rasta neto rashoda**
**(godišnje i kumulativne stope rasta, u nominalnom smislu)**

**Hrvatska**

| Godine | | 2025. | 2026. | 2027. | 2028. |
|---|---|---|---|---|---|
| Stope rasta (%) | Godišnje | 6,4 | 4,9 | 4,1 | 3,7 |
| | Kumulativne (*) | 26,2 | 32,3 | 37,8 | 42,9 |

(*) Kumulativne stope rasta izračunate su u odnosu na baznu godinu 2023. Kumulativne stope rasta upotrebljavaju se pri godišnjem praćenju *ex post*usklađenosti na kontrolnom računu.