C/2025/638

10.2.2025

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 21 januari 2025

om godkännande av Kroatiens nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan

(C/2025/638)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR UTFÄRDAT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 121,

med beaktande av förordning (EU) 2024/1263, särskilt artikel 17,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation, och

av följande skäl:

ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN

(1) EU:s reformerade ramverk för ekonomisk styrning trädde i kraft den 30 april 2024. De centrala delarna av EU:s reformerade ramverk för ekonomisk styrning utgörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning ([1]), tillsammans med den ändrade förordningen (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott ([2]), och det ändrade rådsdirektivet 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk ([3]). Syftet med ramverket är att främja sunda och hållbara offentliga finanser och en hållbar och inkluderande tillväxt och resiliens genom reformer och investeringar samt förhindra alltför stora offentliga underskott. Ramverket främjar också nationellt ägarskap och har en större medelfristig inriktning, i kombination med ett mer effektivt och enhetligt säkerställande av regelefterlevnad.

(2) I centrum för det nya ramverket för ekonomisk styrning står de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer som medlemsstaterna lämnar in till rådet och kommissionen. Planerna ska uppfylla två mål: dels i) bland annat säkerställa att den offentliga skulden senast vid anpassningsperiodens slut följer en sannolikt nedåtgående bana eller ligger kvar på en sund nivå och att det offentliga underskottet minskas till, och ligger kvar på, en nivå under referensvärdet på 3 % av BNP på medellång sikt och dels ii) säkerställa det faktiska genomförandet av reformer och investeringar som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen och hantera EU:s gemensamma prioriteringar. Varje plan ska därför innehålla ett medelfristigt åtagande om en nettoutgiftsbana ([4]) som i praktiken fastställer en budgetrestriktion under planens löptid, dvs. fyra eller fem år (beroende på valperiodens normala längd i medlemsstaten). Planen ska dessutom redogöra för hur den berörda medlemsstaten kommer att säkerställa det faktiska genomförandet av reformer och investeringar som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen, särskilt i de landsspecifika rekommendationerna (inbegripet, i tillämpliga fall, utmaningar i samband med förfarandet vid makroekonomiska obalanser), och hur medlemsstaten kommer att svara mot unionens gemensamma prioriteringar. Perioden för finanspolitisk anpassning löper över fyra år och kan förlängas med upp till tre år om medlemsstaten åtar sig att genomföra ett antal relevanta reformer och investeringar som uppfyller kriterierna i förordning (EU) 2024/1263.

(3) När planen har lämnats in ska kommissionen bedöma om den uppfyller kraven i förordning (EU) 2024/1263.

([1]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2 i förordning (EU) 2024/1263, dvs. offentliga utgifter efter avdrag för i) ränteutgifter, ii) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, iii) utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, iv) nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, v) konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt vi) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

(4) Rådet ska därefter, på kommissionens rekommendation, anta en rekommendation för att ange den berörda medlemsstatens nettoutgiftsbana och, i tillämpliga fall, godkänna de reform- och investeringsåtaganden som ligger till grund för en förlängning av perioden för finanspolitisk anpassning.

ÖVERVÄGANDEN RÖRANDE KROATIENS NATIONELLA MEDELFRISTIGA FINANS- OCH STRUKTURPOLITISKA PLAN

(5) Den 14 november 2024 lämnade Kroatien in sin nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan till rådet och kommissionen. Det skedde sedan en förlängning av den tidsfrist som anges i artikel 36 i förordning (EU) 2024/1263 överenskommits med kommissionen. Skälet till den försenade inlämningen var att säkerställa att den nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen och utkastet till budgetplan kompletterade varandra och var samstämmiga med den nationella budget för 2025–2027 som planerades att antas den 14 november 2024, och då fullt ut kunde utnyttja de uppgifter som släpptes i samband med den statistiska referenskorrigeringen. Den 21 november 2024 lämnade Kroatien in ett tillägg där man ändrade planens nettoutgiftsökningsbana i syfte att tillämpa ett försiktigt förhållningssätt i den finanspolitiska (utgiftspolitiska) planeringen under anpassningsperioden, och säkerställa att den beräknade offentliga skulden sannolikt ligger kvar på sunda nivåer.

Förfarande före inlämnande av planen

(6) Före inlämnandet av sin plan begärde Kroatien teknisk information ([5]), vilken kommissionen lämnade den 21 juni 2024 och offentliggjorde den 14 november ([6]). Den tekniska informationen visar vilken nivå det strukturella primärsaldot måste ligga på 2028 för att på medellång sikt säkerställa ett offentligt underskott under 3 % av BNP och en offentlig skuld under 60 % av BNP, under förutsättning att ytterligare budgetåtgärder vidtas efter den fyraåriga anpassningsperioden. Medellång sikt definieras här som en tioårsperiod efter anpassningsperiodens slut. Teknisk information har utarbetats och översänts till medlemsstaten utifrån två scenarier: dels ett scenario med överensstämmelse med skyddsmekanismen för underskottsresiliens ([7]), i enlighet med artikel 9.3 i förordning (EU) 2024/126, dels ett scenario utan denna skyddsmekanism.

Den tekniska informationen för Kroatien visar att det strukturella primärsaldot, för att följa gällande finanspolitiska regler under en anpassningsperiod på fyra år och på grundval av kommissionens antaganden som låg till grund för den förhandsvägledning som översändes i juni 2024, bör uppgå till minst - 0,4 % av BNP vid anpassningsperiodens slut (2028; scenario utan skyddsmekanismen för underskottsresiliens) såsom framgår av tabell 1. För kännedom bör påpekas att om även skyddsmekanismen för underskottsresiliens beaktas bör det strukturella primärsaldot uppgå till minst - 0,4 % av BNP vid anpassningsperiodens slut (2028). För Kroatien, som kan begära teknisk information, är skyddsmekanismen för underskottsresiliens dock inte obligatorisk.

Tabell 1: Kommissionens tekniska information till Kroatien

Anpassningsperiodens slutår	2028
Minimivärde för det strukturella primärsaldot (% av BNP), scenario utan skyddsmekanismen för underskottsresiliens	- 0,4 %
Endast för kännedom: Minimivärde för det strukturella primärsaldot (% av BNP), scenario med skyddsmekanismen för underskottsresiliens	- 0,4 %

Källa: kommissionens beräkningar.

(7) Kroatien och kommissionen förde i enlighet med artikel 12 i förordning (EU) 2024/1263 en teknisk dialog i september–november 2024. I den tekniska dialogen bedömdes den tekniska information som kommissionen lämnat, och man inriktade sig på att diskutera den skattereform som kommer att träda i kraft 2025 och det faktiska genomförandet av de reformer och investeringar som planeras som svar på de främsta utmaningarna fastställda

([5]) Den förhandsvägledning som översänds till medlemsstaterna och till ekonomiska och finansiella kommittén omfattar teknisk information i) med/utan en förlängning av anpassningsperioden (fyra respektive sju år), och ii) med/utan skyddsmekanismen för underskottsresiliens.

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

([7]) Enligt den skyddsmekanism för underskottsresiliens som införs genom artikel 8 i förordning (EU) 2024/1263 ska den årliga förstärkningen av det strukturella primärsaldot vara 0,4 procentenheter av BNP (eller 0,25 procentenheter av BNP om anpassningsperioden förlängs) fram till dess att det strukturella underskottet är lägre än 1,5 % av BNP.

inom ramen för den europeiska planeringsterminen och unionens gemensamma prioriteringar angående en rättvis grön och digital omställning, social och ekonomisk resiliens, energitrygghet och uppbyggnad av försvarsförmågan.

(8) I november 2024 genomförde Kroatien i enlighet med artiklarna 11.3 och 36.1 c i förordning (EU) 2024/1263 en samrådsprocess med det civila samhället, arbetsmarknadens parter och andra relevanta intressenter. Den nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen diskuterades i det ekonomiska och sociala rådet, som innefattar fackföreningar, arbetsgivarorganisationen och regeringsföreträdare.

(9) Den finanspolitiska kommissionen avgav ett yttrande om den makroekonomiska prognos och de makroekonomiska antaganden som ligger till grund för den fleråriga nettoutgiftsbanan. Den finanspolitiska kommissionen drog slutsatsen att den beräknade takten för real tillväxt i BNP, den implicita BNP-deflatorn och det nationella prisindexet är godtagbara och att de makroekonomiska prognoserna i stort sett är desamma som eller något mer positiva än de prognoser från de övriga relevanta institutionerna som just nu är tillgängliga. Den finanspolitiska kommissionen godkände de makroekonomiska prognoser för perioden fram till 2028 som finansministeriet utarbetat, och påpekade att prognoserna är inom ett godtagbart intervall och utgör en god grund för utarbetandet av den nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen.

Andra relaterade processer

(10) Den 14 november 2024 överlämnade Kroatien sitt utkast till budgetplan för år 2025. Kommissionen antog ett yttrande om utkastet till budgetplan den 26 november ([8]).

(11) Den 21 oktober 2024 riktade rådet ett antal landsspecifika rekommendationer till Kroatien inom ramen för den europeiska planeringsterminen ([9]).

SAMMANFATTNING AV PLANEN OCH KOMMISSIONENS BEDÖMNING AV DEN

(12) Kommissionen gjorde på grundval av artikel 16 i förordning (EU) 2024/1263 följande bedömning av planen:

Bakgrund: makroekonomiska och offentligfinansiella förhållanden och utsikter

(13) Den ekonomiska aktiviteten i Kroatien ökade med 3,3 % 2023, på grundval av utvecklingen för samtliga BNP-komponenter utom lagerhållning, och de största positiva bidragen kom från investeringar och hushållens konsumtion. Enligt Europeiska kommissionens höstprognos 2024 förväntas ekonomin växa med 3,6 % 2024, till följd av tilltagande inhemsk efterfrågan, främst hushållens konsumtion och investeringar, och med ett negativt bidrag från nettoexporten. Under 2025 förväntas BNP i fasta priser öka med 3,3 %, i takt med en långsammare ökning av inhemsk efterfrågan. År 2026 förväntas BNP i fasta priser öka med 2,9 %, i takt med att den inhemska efterfrågan fortsätter att avta, och nettoexportens bidrag blir neutralt. Under prognosperioden förväntas den potentiella BNP-tillväxten i Kroatien utgöra 4,2 % 2024, 3,6 % 2025 och 3,3 % 2026, främst beroende på kapitalbildning, total faktorproduktivitet och arbetskraftsdeltagande, där det sistnämnda synligt minskar fram mot 2026, med en allt mindre befolkning i arbetsför ålder och trots högre arbetskraftsdeltagandegrader. Arbetslösheten uppgick till 6,1 % 2023 och beräknas av kommissionen uppgå till 5,1 % 2024, 4,7 % 2025 och 4,6 % 2026. Under 2024 beräknas inflationen (BNP-deflatorn) sjunka från 11,7 % 2023 till 6,6 % 2024, 3,2 % 2025 och 2,1 % 2026.

(14) När det gäller den offentligfinansiella utvecklingen uppgick Kroatiens offentliga underskott 2023 till 0,9 % av BNP. Enligt Europeiska kommissionens höstprognos 2024 kommer det att nå 2,1 % av BNP 2024, och sedan ligga kvar på 2,1 % av BNP 2025 och, vid oförändrad politik, gå ner till 1,9 % 2026. I Europeiska kommissionens höstprognos 2024 beaktas ännu inte det budgetförslag för 2025 som Kroatiens regering lade fram för det nationella parlamentet i november. Kommissionens prognos innefattar dock den budgetram för perioden 2025–2027 som regeringen antog den 31 oktober. Den offentliga skulden uppgick i slutet av 2023 till 61,8 % av BNP. Enligt Europeiska kommissionens höstprognos 2024 förväntas skuldkvoten minska till 57,3 % av BNP i slutet av 2024. Den beräknas minska till 56,0 % av BNP i slutet av 2025 och förväntas ligga kvar på 56,0 % i slutet av 2026. Kommissionens prognos för de offentliga finanserna beaktar bara politiska åtaganden i de medelfristiga planerna om de underbyggs av konkreta politiska åtgärder som är trovärdigt aviserade och tillräckligt specificerade.

([8]) Kommissionens yttrande om Kroatiens utkast till budgetplan, 26.11.2024, C(2024) 9080 final.
([9]) Rådets rekommendation av den 21 oktober 2024 om Kroatiens ekonomiska politik, budgetpolitik, sysselsättningspolitik och strukturpolitik, (EUT C, C/2024/6818, 29.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6818/oj).

Nettoutgiftsbana och huvudsakliga makroekonomiska antaganden i planen

(15) Kroatiens nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan omfattar perioden 2025–2028 och visar en finanspolitisk anpassning över fyra år.

(16) Planen innehåller all information som krävs enligt artikel 13 i förordning (EU) 2024/1263.

(17) I planen, kompletterad med tillägget, åtar sig Kroatien att följa den nettoutgiftsbana som anges i tabell 2, vilket motsvarar en genomsnittlig nettoutgiftsökning på 4,8 % under åren till och med 2028.

Den tekniska informationen (som grundas på antagandet om en linjär anpassningsbana) överensstämmer med en genomsnittlig nettoutgiftsökning på 4,0 % under anpassningsperioden (2025–2028). Nettoutgiftsbanan i planen uppges leda till ett strukturellt primärsaldo på - 0,2 % av BNP i slutet av anpassningsperioden (2028) ([10]). Detta är högre än den miniminivå för det strukturella primärsaldot på - 0,4 % av BNP 2028 som kommissionen angav i den tekniska informationen den 21 juni 2024 ([11]).

Planen antar att den potentiella BNP-tillväxten minskar till 2,5 % 2028 (från 4,5 % 2024). I planen förväntas dessutom en minskning av tillväxten i BNP-deflatorn till 2,2 % 2028 (från 6,7 % 2024).

Tabell 2: Nettoutgiftsbana och huvudsakliga antaganden i Kroatiens plan

	2024	2025	2026	2027	2028	Genomsnitt under planens giltighetstid 2025–2028
Nettoutgiftsökning (årlig, i %)	18,6	6,4	4,9	4,1	3,7	4,8
Nettoutgiftsökning (kumulativ, i %, med 2023 som basår)	18,6	26,2	32,3	37,8	42,9	Ej tillämpligt
Potentiell BNP-tillväxt (%)	4,5	4,0	3,5	2,9	2,5	3,2
Inflation (tillväxt i BNP-deflatorn) (i %)	6,7	3,7	2,6	2,4	2,2	2,7

Källa: Kroatiens medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan och kommissionens beräkningar.

Konsekvenser av planens nettoutgiftsåtaganden för den offentliga skulden

(18) Om nettoutgiftsbanan enligt planen och de underliggande antagandena visar sig stämma kommer enligt planen den offentliga skulden att gradvis minska från 57,3 % av BNP 2024 till 53,1 % i slutet av anpassningsperioden 2028, såsom framgår av följande tabell. På medellång sikt förväntas nivån på den offentliga skulden i förhållande till BNP sjunka gradvis och nå 49 % 2038. Dessa siffror återspeglar inte det tillägg som lämnades in den 21 november, men dess försiktiga förhållningssätt till nettoutgiftsbanan säkerställer att den beräknade offentliga skulden sannolikt ligger kvar på en sund nivå.

([10]) Detta återspeglar inte det tillägg som lämnades in den 21 november 2024 och dess försiktiga förhållningssätt till nettoutgiftsbanan.
([11]) I scenariot utan skyddsmekanismen för underskottsresiliens.

Tabell 3: Utveckling för offentlig skuld och offentligt saldo i Kroatiens plan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Offentlig skuld (% av BNP)	61,8	57,3	55,8	54,9	54,1	53,1	49,0
Offentligt saldo (% av BNP)	- 0,9	- 2,1	- 2,3	- 1,9	- 1,8	- 1,5	- 1,4

Källa: Kroatiens medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan.

Enligt planen skulle den offentliga skulden alltså ligga kvar under fördragets referensvärde på 60 % av BNP på medellång sikt.

Baserat på de politiska åtaganden och makroekonomiska antaganden som görs i planen uppfyller den nettoutgiftsbana som läggs fram i planen därför det krav på skulden som anges i artikel 16.2 i förordning (EU) 2024/1263.

Konsekvenser av planens nettoutgiftsåtaganden för det offentliga saldot

(19) Baserat på planens nettoutgiftsbana och antaganden skulle det offentliga underskottet öka från 2,1 % av BNP 2024 till 2,3 % 2025 och därefter gradvis minska till 1,5 % 2028. Dessa siffror återspeglar inte det tillägg som lämnades in den 21 november 2024, men dess försiktiga förhållningssätt till nettoutgiftsbanan säkerställer att det beräknade offentliga underskottet hålls under 3 % på medellång sikt.

Enligt planen skulle alltså det offentliga saldot i slutet av anpassningsperioden (2028) inte överstiga referensvärdet på 3 % av BNP.

Under tio år efter anpassningsperioden (dvs. fram till 2038) skulle det offentliga underskottet dessutom inte överstiga 3 % av BNP.

Baserat på de politiska åtaganden och makroekonomiska antaganden som görs i planen uppfyller den nettoutgiftsbana som läggs fram i planen därför det krav på underskottet som anges i artiklarna 6 b och 16.2 i förordning (EU) 2024/1263.

Planens makroekonomiska antaganden

(20) Planen är baserad på ett antal antaganden som avviker från de antaganden som kommissionen översände till Kroatien den 21 juni. I planen används i synnerhet andra antaganden när det gäller fyra variabler, närmare bestämt utgångspunkten (strukturellt primärsaldo), potentiell BNP-tillväxt, tillväxt i BNP-deflatorn och nominell implicit ränta. Det är nödvändigt att göra en noggrann bedömning av skillnaden mellan dessa antaganden för att säkerställa att de är underbyggda med sunda och datadrivna ekonomiska argument, i synnerhet med tanke på att den genomsnittliga nettoutgiftsökningen i planen är större än vad den tekniska informationen visar. En bedömning av dessa skillnader i antaganden anges nedan.

De skillnader i antaganden som har den mest betydande effekten på den genomsnittliga nettoutgiftsökningen anges nedan tillsammans med en bedömning av varje enskild skillnad.

— I planen används mer aktuella uppgifter och antas ett bättre utgångsläge än i de antaganden som kommissionen översände den 21 juni. Det strukturella primärsaldot i förhandsvägledningen för 2024 var -2 % av BNP, medan antagandet i planen är - 1,5 % av BNP, samma som i Europeiska kommissionens höstprognos 2024. Det högre strukturella primärsaldot beror på en betydande revidering av de uppgifter som släpptes efter att förhandsvägledningen översänts. Detta bidrar till en högre genomsnittlig nettoutgiftsökning under anpassningsperioden än enligt kommissionens antaganden. Detta antagande anses vara vederbörligen motiverat.

— I planen antas att den potentiella BNP-tillväxten gradvis minskar från uppskattningsvis 4,5 % 2024 till 2,5 % senast 2028 och dämpas ytterligare till 1,6 % senast 2038, med ett genomsnitt på 3,2 % under anpassningsperioden. I kommissionens förhandsvägledning beräknas den potentiella produktionen öka med i genomsnitt 2,6 % under samma period. Efter anpassningsperioden antas i planen samma potentiella tillväxt som i förhandsvägledningen. I Europeiska kommissionens höstprognos 2024 är den genomsnittliga potentiella tillväxten under anpassningsperioden 2,9 %, vilket återspeglar de uppdaterade uppgifterna och de nya antagandena sedan vårprognosen 2024. Skillnaden mellan planen och förhandsvägledningen och under anpassningsperioden motiveras endast delvis av de reviderade uppgifterna och de nya antagandena. Den återstående skillnaden har i hög grad att göra med att sysselsättningstillväxten i planen antas vara hög. Sammantaget bidrar detta till en högre genomsnittlig nettoutgiftsökning under planens anpassningsperiod än enligt kommissionens antaganden. Detta antagande anses därför inte vara vederbörligen motiverat.

— I planen antas BNP-deflatorn nå 6,7 % 2024, 3,7 % 2025, 2,6 % 2026, 2,4 % 2027 och 2,2 % 2028. I kommissionens förhandsvägledning antas BNP-deflatorn utgöra 5,5 % år 2024, sjunka till 2,2 % 2025 och 2026 och sedan öka något till 2,3 % 2027 och 2028. I Europeiska kommissionens höstprognos 2024 antas en högre BNP-deflator 2024 och 2025 än i förhandsvägledningen och bedöms utgöra 6,6 % och 3,2 %, vilket återspeglar de uppdaterade uppgifterna och de nya antagandena sedan vårprognosen 2024. Kommissionen beräknar att BNP-deflatorn når 2,1 % 2026. Den BNP-deflator som antas i planen är alltså högre än kommissionens antaganden, med en skillnad på 0,5 procentenheter både 2025 och 2026, vilket återspeglar högre deflatorer för privat och offentlig konsumtion. Detta bidrar till en högre genomsnittlig nettoutgiftsökning under planens anpassningsperiod än enligt kommissionens antaganden. Detta antagande anses därför inte vara vederbörligen motiverat.

— I planen antas att de nominella implicita räntorna når 2,9 % 2024 och gradvis minskar till 2,6 % 2028. Detta bidrar till en högre genomsnittlig nettoutgiftsökning under planens anpassningsperiod än enligt kommissionens antaganden. I kommissionens förhandsvägledning antogs nominella implicita räntor på 2,8 % 2024, som gradvis skulle öka till 3,1 % 2028. Planens lägre nominella implicita räntor återspeglar lägre marknadsräntor efter att relevanta kreditvärderingsinstitut uppgraderat kreditbetyget för Kroatien. På det hela taget bedöms antagandet i planen vara vederbörligen motiverat av att det används mer aktuella marknadsdata.

Sammantaget skulle alla skillnaderna i antaganden kunna leda till en genomsnittlig nettoutgiftsökning i planen som är avsevärt högre än den som kan utläsas av den tekniska informationen. Kroatiens plan, kompletterad med tillägget, innehåller dock en sundare nettoutgiftsbana som leder till en genomsnittlig nettoutgiftsökning som fortfarande överstiger den genomsnittliga nettoutgiftsökning som kan utläsas av den tekniska informationen, men bara med ett belopp som kan förklaras genom skillnader i antaganden som anses vederbörligen motiverade.

Kommissionen kommer att beakta ovanstående bedömning av planens antaganden i framtida bedömningar av efterlevnaden av nettoutgiftsbanan.

Finanspolitisk strategi i planen

(21) Enligt den vägledande finanspolitiska strategin i planen ska åtagandena om nettoutgifter infrias genom både utgiftsbegränsningar och diskretionära åtgärder på inkomstsidan. För att uppnå de finanspolitiska målen nämns i planen att vissa utgiftskategorier, som är under regeringens kontroll, kommer att ha en begränsad tillväxt (exempelvis förväntas utgifterna för ersättningar till anställda minska från 13,0 % av BNP 2025 till 12,6 % 2028). Enligt planen kommer diskretionära åtgärder på inkomstsidan, kopplade till skattereformen som träder i kraft 2025, ge ytterligare inkomster på 0,4 % av BNP under hela anpassningsperioden. Samtidigt finns det också åtgärder som ökar de offentliga utgifterna kopplade till genomförandet av pensionsreformen (en höjning av pensionsindexeringsformeln) och genomförandet av nya socialpolitiska åtgärder som boende till rimlig kostnad.

Specificeringen av de politiska åtgärder som ska antas kommer att bekräftas eller justeras och kvantifieras i de årliga budgetarna. Samtidigt finns det risker i fråga om genomförandet av den vägledande finanspolitiska strategin i planen, till följd av risker för de makroekonomiska antaganden som planen bygger på, fördröjningar med den offentliga upphandlingsprocessen som kan bromsa investeringarna samt ytterligare bakslag med att genomföra strukturreformerna.

I utkastet till budgetplan för 2025 specificeras de politiska åtgärder genom vilka nettoutgiftsåtagandet för 2025 kommer att infrias ([12]).

Reformer och investeringar som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen och för hantering av unionens gemensamma prioriteringar

(22) I planen beskrivs avsikter att genomföra reformer och investeringar för att hantera de främsta utmaningar som fastställts inom ramen för den europeiska planeringsterminen, särskilt i de landsspecifika rekommendationerna, och för att svara mot EU:s gemensamma prioriteringar. Planen innehåller 290 planerade reformer och investeringsåtgärder, varav 209 stöds ekonomiskt av faciliteten för återhämtning och resiliens och 81 är nyligen identifierade åtgärder och åtgärder inom ramen för andra EU-program, däribland sammanhållningspolitiken. Sammantaget skräddarsyddes åtgärderna i den nationella återhämtnings- och resiliensplanen så att de kan bidra till att genomföra de befintliga landsspecifika rekommendationerna. De nya åtgärder som lagts till i den medelfristiga planen bidrar ytterligare till att genomföra de senaste årens landsspecifika rekommendationer och de nya som utfärdats 2024.

(23) När det gäller den gemensamma prioriteringen för en rättvis grön och digital omställning, inbegripet de klimatmål som fastställs i förordning (EU) 2021/1119, innehåller planen en uppsättning åtgärder som ska stödja klimatneutraliteten och hantera utmaningarna med klimatanpassningen. För att trappa upp insatserna mot målet för 2030 och genomförandet av den integrerade nationella energi- och klimatplanen kommer det att upprättas en planeringsram för genomförandet av strategin för koldioxidsnål utveckling, med ett förslag till bindande sektorsspecifika utsläppsminskningsmål för de sektorer där det är svårast att fasa ut fossila bränslen, och med inrättande av de strukturer som behövs för att införa Sociala klimatfonden. För att stärka klimatresiliensen kommer det att antas en åtgärdsplan tillsammans med indikatorer för att skynda på genomförandet av klimatanpassningsstrategin. Dessa åtgärder har anknytning till de landsspecifika rekommendationerna för 2023 om ett effektivt utnyttjande av EU-medel och rekommendationen för 2023 om att minska det övergripande beroendet av fossila bränslen.

Planen innehåller åtgärder från återhämtnings- och resiliensplanen som ska hjälpa till att stärka den offentliga förvaltningen, rättsväsendet och statsägda tillgångar genom digitalisering och förenkling av administrativa och rättsliga processer, förbättring av den statliga IKT-infrastrukturen, utvidgning av nätverket av digitala tjänster samt utbyggnad av bredbands- och 5G-tillgången för hushåll. Reformer och investeringar i statlig IKT-infrastruktur och digitala tjänster har anknytning till de landsspecifika rekommendationerna för 2020 om att öka tillgången till digital infrastruktur och digitala tjänster, främja kompetensutveckling och höja den offentliga förvaltningens effektivitet och kapacitet att utforma och genomföra offentliga projekt och politiska åtgärder på central och lokal nivå. Planen innefattar åtgärder utöver återhämtnings- och resiliensplanen med syftet att öka cybersäkerheten, ytterligare digitalisera offentliga tjänster och stärka datahanteringen inom den offentliga förvaltningen. Dessa åtgärder rör de rekommendationer för 2019 och 2020 som är kopplade till att förbättra den elektroniska kommunikationen i domstolar, effektivisera rättsväsendet och öka tillgången till digital infrastruktur och digitala tjänster. Planen innehåller dessutom viktiga reformer för att göra forskningskarriärer på IKT-området mer attraktiva, vilket är kopplat till rekommendationerna för 2019 och 2020 om ökad tillgång till digital infrastruktur och digitala tjänster och om att rikta in investeringarna på den gröna och den digitala omställningen. I planen ingår också en uppsättning åtgärder från återhämtnings- och resiliensplanen som gäller transportsektorn, och som bland annat svarar mot rekommendationerna om ökad tillgång till digital infrastruktur och digitala tjänster, främjande av den gröna och den digitala omställningen, minskad efterfrågan på energi och mindre beroende av fossila bränslen i transporter samt främjande av hållbara transportlösningar. Dessutom innehåller planen åtgärder för energi och renovering av byggnader efter jordbävningar, utveckling av seismologiska datanät, cirkulär användning av byggavfall från byggnader med status som kulturegendom och utveckling av strategier för grön stadsförnyelse, vilka svarar mot landsspecifika rekommendationer om energieffektivitet, grön omställning, minskat beroende av fossila bränslen och fortsatt genomförande av faciliteten för återhämtning och resiliens.

(24) När det gäller den gemensamma prioriteringen social och ekonomisk resiliens, inbegripet den europeiska pelaren för sociala rättigheter, innehåller planen en omfattande reform av utbildningssystemet i syfte att bredda tillgången till förskoleverksamhet och barnomsorg och högre utbildning, och höja kvaliteten på grundskoleutbildning och högre utbildning, däribland genom att införa enskiftsundervisning och förbereda övergången till heldagar i grundskolan. Reformen av utbildningssystemet är kopplad till den landsspecifika rekommendationen 2019 om att förbättra tillgången till utbildning, dess kvalitet och relevans på arbetsmarknaden, rekommendationen 2020 om att främja kompetensförvärv, rekommendationen 2024 om att minska kompetensbrist genom att öka grundläggande

([12]) Se kommissionens yttrande av den 26 november 2024 om Kroatiens utkast till budgetplan.

färdigheter och stärka kompetenshöjning och omskolning, samt rekommendationerna från 2023 och 2024 om att fortsätta det stadiga genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen. Planen innehåller också viktiga arbetsmarknadsreformer för att förbättra den rättsliga ramen och öka sysselsättningen genom att göra yrkesutbildning och vuxenutbildning mer tillgänglig och kvalitativ, tillhandahålla målinriktade aktiva arbetsmarknadsåtgärder och stärka systemet för inkludering och uppföljning av utsatta grupper. Dessa reformer rör rekommendationerna 2019 och 2020 om att stärka arbetsmarknadsåtgärder och arbetsmarknadsrelaterade institutioner, förbättra deras samarbete med socialtjänsten och göra arbetslöshetsförmåner och minimistöd mer adekvata. På området social resiliens innefattar planen en reform av pensionssystemet så att pensionerna görs mer adekvata, plus omfattande reformer av det sociala välfärdssystemet i syfte att minska risken för fattigdom och socialt utanförskap för utsatta grupper genom att integrera sociala förmåner och förbättra kvaliteten på, åtkomsten till och tillgängligheten till avinstitutionaliserade samhällsbaserade sociala tjänster, i synnerhet långvarig vård och omsorg. Dessa reformer av den sociala välfärden är knutna till rekommendationen 2019 om att konsolidera sociala förmåner och se till att de får bättre effekt på fattigdomsminskningen, rekommendationen 2020 om att göra arbetslöshetsförmåner och minimistöd mer adekvata, samt rekommendationen 2024 om att minska arbetskrafts- och kompetensbristen genom att underlätta tillgången till formell långvarig vård och omsorg i hemmet och i samhället. Planen innehåller även flera åtgärder för att skydda barn som löper risk för fattigdom eller social utestängning, inom ramen för den europeiska barngarantin.

Planen innehåller dessutom åtgärder för att ytterligare stärka prestanda och konkurrenskraft hos offentlig forskning, utveckling och innovation genom att minska fragmenteringen bland offentliga forskningsinstitut och högre utbildningsinstitutioner och tillhandahålla bidrag till forskningsprojekt inom en ny programram, i linje med de landsspecifika rekommendationerna 2019 om att fokusera den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på forskning och innovation och om att förbättra nationella myndigheters förmåga att utforma offentliga projekt och strategier, med rekommendationen 2020 om att höja den offentliga förvaltningens effektivitet och kapacitet att utforma och genomföra offentliga projekt, samt med rekommendationerna 2024 om att fortsätta genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen och om att förbättra konkurrenskraften genom att ta itu med den stora fragmenteringen bland offentliga forskningsinstitut. Dessutom innehåller planen reformer för att förbättra den offentliga förvaltningens funktion genom att höja de offentliganställdas kapacitet, i enlighet med den landsspecifika rekommendationen 2020 om att höja den offentliga förvaltningens effektivitet och kapacitet att utforma och genomföra offentliga projekt, med rekommendationerna 2022 och 2024 om att fortsätta genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen samt med rekommendationen 2024 om att minska kompetensbristen. Planen omfattar vidare åtgärder från återhämtnings- och resiliensplanen inom delarna för renovering av byggnader, med fokus på kompetensutveckling för återuppbyggnad efter jordbävningar och för energirenovering, och med nyinförda vuxenutbildningsprogram inom byggområdet för arbetstagare utanför EU, vilka åtgärder svarar mot de landsspecifika rekommendationerna om att främja förvärv av kompetens för grön omställning, säkerställa ändamålsenligt utnyttjande av medel och fortsätta genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen.

(25) Beträffande den gemensamma prioriteringen energitrygghet innehåller planen centrala investeringar från återhämtnings- och resiliensplanen i syfte att uppgradera elnäten, öka kapaciteten för återförgasning av flytande naturgas (LNG) och bygga ut infrastrukturen för gränsöverskridande gastransporter. Den omfattar även åtgärder till stöd för ökad användning av förnybara energikällor, energirenovering av byggnader, energieffektivitet i industrin och hållbara utsläppsfria transporter, samtidigt som även energifattigdom hanteras. Dessa åtgärder är kopplade till de landsspecifika rekommendationerna 2019 om att fokusera investeringspolitiken på energieffektivitet, förnybar energi och miljöinfrastruktur, rekommendationerna 2020 om att fokusera investeringarna på den gröna och den digitala omställningen och i synnerhet på miljöinfrastruktur, ren och effektiv produktion och användning av energi, rekommendationerna 2022 om att diversifiera importen av fossila bränslen och minska det allmänna beroendet av fossila bränslen och om att påskynda utbyggnaden av förnybar energi, rekommendationerna 2022, 2023 och 2024 om att fortsätta genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen, samt rekommendationen 2023 om att minska beroendet av fossila bränslen genom att påskynda utbyggnaden av förnybar energi.

(26) Beträffande den gemensamma prioriteringen av försvarskapacitet innehåller planen inga detaljer om investeringar eller reformer som ska svara mot denna gemensamma prioritering.

(27) Planen innehåller vidare andra politiska åtgärder som går utöver EU:s gemensamma prioriteringar, däribland att förbättra förvaltningen av statliga tillgångar genom att minska antalet statsägda företag, förbättra styrningen av dem, bland annat genom att anpassa nationella standarder efter internationell bästa praxis, samt stärka förmågan att övervaka företagsstyrningen i statsägda företag. Dessa åtgärder har anknytning till den landsspecifika rekommendationen 2019 om att förbättra företagsstyrningen i statsägda företag och påskynda försäljningen av

statsägda företag och inaktiva tillgångar. Planen innefattar dessutom avreglering av tjänstemarknaderna, minskad administrativ och offentligfinansiell börda och utökat stöd till tillväxten av nystartade företag. Dessa åtgärder rör rekommendationen 2019 om överdriven reglering av produkt- och tjänstemarknader och minskning av de mest betungande skatteliknande avgifterna, och rekommendationerna 2020 om att ytterligare minska de skatteliknande avgifterna och regleringarna på varu- och tjänstemarknader, och främja privata investeringar för att gynna den ekonomiska återhämtningen. Planen innefattar vidare åtgärder som att tillhandahålla lån och räntesubventioner till mikroföretag och små och medelstora företag, stödja projekt i midcap-bolag och stora företag samt investera i egetkapitalinstrument och hybridkapitalinstrument, vilka är kopplade till rekommendationen 2020 om att behålla åtgärder för likviditet till små och medelstora företag, och till rekommendationen 2024 om att påskynda investeringar som stöds av EU-fonder. Åtgärder för att främja mer effektivt fungerande kapitalmarknader ingår också, i linje med senast den landsspecifika rekommendationen 2024 om att öka tillgången till olika finansieringskällor och främja kapitalmarknader. Planen innefattar även åtgärder från återhämtnings- och resiliensplanen om att modernisera kusthamnar, anpassa helt självkörande och eldrivna fordon och infrastruktur till behoven hos personer med funktionsnedsättning, vilket svarar mot rekommendationen 2020 om att öka tillgången till digitala infrastrukturer och tjänster. Planen innehåller vidare åtgärderna från återhämtnings- och resiliensplanen om energirenovering av byggnader med status som kulturegendom, integrering av seismiska data i expertbaser för fysiska planer och antagande av riktlinjer för att tillämpa en modell för övervakning av energiförbrukning i flerbostadshus, vilket bland annat svarar mot rekommendationen 2020 om att öka tillgången till digitala infrastrukturer och tjänster.

Dessutom har planen som syfte att göra hälso- och sjukvårdssystemet mer resilient genom att öka tillgången till tjänster genom innovativa modeller, investeringar i avancerad utrustning och infrastruktur samt i digitalisering av vårdvägarna, samtidigt som vårdkvaliteten förbättras genom harmoniserade kliniska riktlinjer och specialistutbildningar. Syftet med dessa insatser är att bemöta viktiga hälsoutmaningar, såsom onkologi och vårdköer, samtidigt som man också förbättrar avfalls- och resurshanteringen på sjukvårdsinrättningar, vilket stöder de landsspecifika rekommendationerna 2020 om att förbättra hälso- och sjukvårdssystemets resiliens och främja en balanserad hälso- och sjukvårdsdistribution och e-hälsa, plus rekommendationen 2021 om finanspolitiska reformer för hållbar hälso- och sjukvård. Utbildningsrelaterade aspekter är också knutna till rekommendationen 2020 om att främja kompetensutveckling. Vid sidan av återhämtnings- och resiliensplanen genomför Kroatien åtgärder som omfattar utveckling av e-hälsa, palliativ vård och utvärdering av medicinsk teknik, samt främjande av hälsosamma livsstilar och förebyggande av sjukdomar.

(28) Planen innehåller information om förenlighet och, i tillämpliga fall, komplementaritet med de sammanhållningspolitiska fonderna och med Kroatiens återhämtnings- och resiliensplan. De investeringar inom ramen för sammanhållningspolitiken som är inriktade på att stärka forsknings- och innovationskapaciteten kompletterar investeringar och reformer inom ramen för återhämtnings- och resiliensplanen som ska höja både prestandan hos sektorn för offentlig forskning och företagens innovationsresultat. Investeringar i utbildningsinrättningar omfattande alla utbildningsnivåer kompletterar återhämtnings- och resiliensplanens investeringar och bidrar till en mer omfattande tillgång till förskoleverksamhet och barnomsorg och till högre utbildning, och förbättrar grundskoleutbildningens kvalitet.

(29) Planen ger en översikt av Kroatiens behov av offentliga investeringar med avseende på EU:s gemensamma prioriteringar, med undantag för den fjärde prioriteringen som gäller uppbyggnad av försvarskapacitet. Planen syftar till att bidra till att tillgodose Kroatiens behov av offentliga investeringar beträffande EU:s gemensamma prioriteringar. För den första gemensamma prioriteringen som gäller rättvis, grön och digital omställning, däribland efterlevnad av den europeiska klimatlagen, beskrivs i planen investeringsbehoven för 78 åtgärder. Åtgärderna har bland annat att göra med gröna investeringar och vätgasinvesteringar, energieffektivitet och främjande av ren energi, investeringar i hållbara stads- och järnvägstransporter, digitalisering av den offentliga förvaltningen och rättsväsendet och stöd till och främjande av forskning och utveckling. När det gäller prioriteringen gällande social och ekonomisk resiliens, inbegripet den europeiska pelaren för sociala rättigheter, beskrivs i planen investeringsbehoven för 30 åtgärder. Dessa rör bland annat åtgärder som förbättrar tillgången till boende till rimlig kostnad, program för vuxenutbildning, bidragskuponger för omskolning och kompetenshöjning, aktiva arbetsmarknadsåtgärder, uppbyggnad och uppgradering av lokaler för förskoleverksamhet och barnomsorg, grundskolor och gymnasieskolor, inklusive för att slutföra övergången till enskiftsundervisning i grundskolor, samt åtgärder för demografisk revitalisering för att stödja barnfamiljer och förebygga avfolkning. I fråga om prioriteringen som gäller energitrygghet beskrivs i planen investeringsbehoven för 15 åtgärder, som bland annat gäller att förbättra energieffektiviteten genom byggnadsrenovering, främja ren energi genom att utveckla kapacitet för vätgasproduktion och laddningsstationer, och uppgradera elöverföringsnätet.

Slutsats av kommissionens bedömning

(30) Kommissionen anser sammantaget att Kroatiens plan uppfyller kraven i förordning (EU) 2024/1263.

RÅDETS ÖVERGRIPANDE SLUTSATS

(31) Rådet välkomnar Kroatiens medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan och anser att ett fullständigt genomförande av denna skulle bidra till att säkerställa sunda offentliga finanser och stödja en hållbar offentlig skuldsättning samt en hållbar och inkluderande tillväxt.

(32) Rådet noterar kommissionens bedömning av planen. Rådet uppmanar dock kommissionen att lägga fram sin bedömning av framtida planer i ett annat dokument än kommissionens rekommendationer till rådets rekommendationer.

(33) Rådet noterar kommissionens bedömning av nettoutgiftsbanan och de huvudsakliga makroekonomiska antagandena i planen, inbegripet i förhållande till kommissionens förhandsvägledning, samt konsekvenserna av planens nettoutgiftsbana för det offentliga underskottet och den offentliga skulden. Rådet noterar kommissionens bedömning att de makroekonomiska och offentligfinansiella antagandena i vissa fall skiljer sig från kommissionens antaganden, bland annat för att ta hänsyn till uppdaterade makroekonomiska och finanspolitiska uppgifter, men att de på det hela taget är vederbörligen motiverade och underbyggda med sunda ekonomiska argument. Rådet noterar den breda finanspolitiska strategin i planen och riskerna för utsikterna, vilka skulle kunna påverka förverkligandet av det makroekonomiska scenariot och de underliggande antagandena och det faktiska genomförandet av planens nettoutgiftsbana. I synnerhet välkomnar rådet också att en dialog fördes med relevanta intressenter på nationell nivå innan planen lämnades in. Rådet noterar också att geopolitiska risker kan sätta press på försvarsutgifterna.

(34) Rådet förväntar sig att Kroatien är redo att vid behov anpassa sin finanspolitiska strategi för att säkerställa det faktiska genomförandet av landets nettoutgiftsbana. Rådet är fast beslutet att noga övervaka den ekonomiska och finanspolitiska utvecklingen, inbegripet den som ligger till grund för planens scenario.

(35) Rådet anser att det är motiverat att i god tid inför nästa budgetövervakningsomgång föra ytterligare diskussioner för att nå en samsyn om de årliga övervakningskonsekvenserna av de kumulativa ökningstakterna för nettoutgifterna.

(36) Rådet noterar kommissionens beskrivning av reform- och investeringsbehoven och reform- och investeringsavsikterna, som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen, och betonar vikten av att säkerställa det faktiska genomförandet av sådana reformer och investeringar. Rådet kommer på grundval av rapporter från kommissionen att bedöma sådana reformer och investeringar och övervaka genomförandet av dem inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

(37) Rådet ser fram emot de årliga lägesrapporterna från Kroatien, som särskilt ska innehålla information om framstegen i genomförandet av den av rådet fastställda nettoutgiftsbanan och genomförandet av mer allmänna reformer och investeringar i samband med den europeiska planeringsterminen.

(38) I enlighet med artikel 17 i förordning (EU) 2024/1263 bör rådet rekommendera Kroatien den nettoutgiftsbana som anges i planen.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Kroatien att

1. säkerställa att nettoutgiftsökningen inte överstiger de maximala värden som fastställs i bilaga I till denna rekommendation.

Utfärdat i Bryssel den 21 januari 2025.

På rådets vägnar

A. DOMAŃSKI

Ordförande

BILAGA I

Maximala ökningstakter för nettoutgifter
(årlig och kumulativ ökningstakt, i nominella termer)

Kroatien

År		2025	2026	2027	2028
Ökningstakter (%)	Årlig	6,4	4,9	4,1	3,7
	Kumulativ (*)	26,2	32,3	37,8	42,9

(*) Kumulativa ökningstakter beräknas med 2023 som basår. De kumulativa tillväxttakterna används i den årliga övervakningen av efterlevnaden i efterhand på kontrollkontot.