EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.6.2024.
COM(2024) 611 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Hrvatske

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 611 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Hrvatske

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir Uredbu (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[1], a posebno njezin članak 3. stavak 3.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[2] kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima EU-a. Njime se, u skladu s prioritetima europskog semestra, doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Mehanizmom se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar EU-a i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

[1] SL L 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

(2) Uredba o planu REPowerEU[3] donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time bi se doprinijelo energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u, dok bi se istodobno postiglo povećanje uvođenja energije iz obnovljivih izvora, kapaciteta za skladištenje energije i energetske učinkovitosti. Hrvatska je u svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost dodala novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirala ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU.

(3) Komisija je 16. ožujka 2023. objavila komunikaciju „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”[4] na kojoj će se temeljiti donošenje odluka o politikama i okvirni uvjeti za povećanje rasta. U toj se komunikaciji definira devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. Među njima se pristup privatnom kapitalu, istraživanje i inovacije, obrazovanje i vještine te jedinstveno tržište ističu kao najvažniji prioriteti politika za reforme i ulaganja kojima će se rješavati sadašnji problemi produktivnosti i jačati dugoročna konkurentnost EU-a i njegovih država članica. Nakon te komunikacije Komisija je 14. veljače 2024. objavila Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti[5]. U tom izvješću detaljno se opisuju konkurentske prednosti i izazovi jedinstvenog europskog tržišta i prate godišnja kretanja u skladu s utvrđenih devet pokretača konkurentnosti.

(4) Komisija je 21. studenog 2023. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2024.[6], čime je označen početak ciklusa europskog semestra 2024. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 22. ožujka 2024. prioritete tog pregleda na temelju četiri dimenzije konkurentne održivosti. Komisija je 21. studenog 2023. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2024., u kojem Hrvatska nije utvrđena kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i mišljenje o nacrtu proračunskog plana Hrvatske za 2024. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 12. travnja 2024., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2024., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 11. ožujka 2024.

(5) EU-ov novi okvir gospodarskog upravljanja stupio je na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Obuhvaća i izmijenjenu Uredbu (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica[7].

---

3 Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavljâ o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1.) ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

7 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) i Direktive Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024.

Ciljevi su novog okvira održivost javnog duga te održiv i uključiv rast koji će se postići postupnom fiskalnom konsolidacijom, reformama i ulaganjima. Okvir potiče odgovornost na nacionalnoj razini i više je usmjeren na srednjoročno razdoblje i na djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica trebala bi Vijeću i Komisiji dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi sadržavaju fiskalne i investicijske obveze i obveze pojedine države članice u pogledu reformi te obuhvaćaju četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje planiranja, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog postupka. Kretanje neto rashoda[8] u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima trebalo bi biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe (EU) 2024/1263, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili nastavi uvjerljivo smanjivati najkasnije do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a, a da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz Uredbe (EU) 2024/1263, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine. Komisija će radi potpore u izradi tih planova [21. lipnja] 2024. državama članicama dostaviti smjernice o sadržaju planova i naknadnih godišnjih izvješća o napretku koje će trebati dostaviti i, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) 2024/1263, tehničke smjernice o fiskalnim prilagodbama (referentne smjerove kretanja i tehničke informacije, ovisno o slučaju). Države članice trebale bi do 20. rujna 2024. dostaviti svoje srednjoročne fiskalno-strukturne planove, osim ako država članica i Komisija postignu dogovor o produljenju tog roka za razumno razdoblje. Države članice trebale bi osigurati sudjelovanje nacionalnih parlamenata i savjetovati se s neovisnim fiskalnim institucijama, socijalnim partnerima i drugim relevantnim nacionalnim dionicima, prema potrebi.

(6) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2024. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020., 2022. i 2023. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Hrvatska je 14. svibnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 28. srpnja 2021. donijelo Odluku o

---

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).

[8] Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe Vijeća (EU) 2024/1263 od 29. travnja 2024. (SL L 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Neto rashodi 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.

odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske[9], koja je izmijenjena 8. prosinca 2023. u skladu s člankom 18. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241 radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu te radi uključivanja poglavlja o planu REPowerEU[10]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, koja se donosi u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Hrvatska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Pretpostavlja se da su ključne etape i ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri postignute ako dotična država članica nije ukinula mjere.

(8) Komisija je 19. lipnja 2024. objavila Izvješće za Hrvatsku za 2024.[11] U njemu je ocijenjen napredak Hrvatske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2023. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Hrvatske. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Hrvatske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(9) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat[12], saldo opće države u Hrvatskoj se sa suficita od 0,1 % BDP-a u 2022. smanjio na deficit od 0,7 % BDP-a u 2023., dok je dug opće države pao sa 67,8 % BDP-a krajem 2022. na 63,0 % BDP-a krajem 2023.

(10) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo[13] da Hrvatska poduzme mjere čiji je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike[14], uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Hrvatskoj je preporučeno da se pripremi za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Hrvatskoj je preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike[15] bio je u 2023. ekspanzivan (3,0 % BDP-a), u

---

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

10 Provedbena odluka Vijeća od 8. prosinca 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 28. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske (15834/2023).

11 SWD(2024) 611 final.

12 Eurostat-Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2024.

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

14 Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2024. procjenjuje se da će srednjoročni potencijalni rast proizvodnje Hrvatske u 2023., koji se koristi za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 11,6 % u nominalnom smislu, na temelju prosječne desetogodišnje stope potencijalnog realnog rasta i deflatora BDP-a za 2023.

15 Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između i. srednjoročnog potencijalnog rasta i ii. promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda (i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije. Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja označava ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

kontekstu visoke inflacije. Rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) imao je u 2023. ekspanzivan učinak od 1,3 % BDP-a na smjer fiskalne politike. To uključuje povećani trošak ciljanih hitnih mjera potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije za 0,1 % BDP-a. Stoga je ekspanzivni učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. samo djelomično rezultat ciljane hitne potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije. Na ekspanzivni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) utjecale su i hitne energetske mjere koje nisu bile ciljane, stalno povećanje plaća u javnom sektoru i socijalnih naknada. Rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. nije bio u skladu s Preporukom Vijeća. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a iznosili su 3,4 % BDP-a u 2023. Ulaganja koja financira država iznosila su 3,6 % BDP-a u 2023., što je povećanje od 1,4 postotna boda u odnosu na 2022. Hrvatska je financirala dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a. Hrvatska je financirala javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost, među ostalim u energetsku obnovu zgrada, proizvodnju biogoriva i vodika, infrastrukturu za gospodarenje vodama i otpadom, infrastrukturu za električnu energiju i plin, digitalizaciju javne uprave, ulaganja u digitalnu dijagnostiku i opremu u bolnicama te potporu poslovnom sektoru za zelenu i digitalnu tranziciju, što se dijelom financira sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a.

(11) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će se realni BDP povećati za 3,3 % u 2024. i za 2,9 % u 2025., a inflacija mjerena HIPC-om iznositi 3,5 % u 2024. i 2,2 % u 2025.

(12) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 2,6 % BDP-a u 2024. i smanjenje udjela duga opće države u BDP-u na 59,5 % do kraja 2024. Povećanje deficita u 2024. uglavnom je rezultat dodatnog povećanja rashoda zbog nove reforme plaća u javnom sektoru, dodatnog povećanja mirovina i socijalne pomoći i znatnog povećanja ulaganja koja financira država. Smanjenje udjela duga opće države u BDP-u u 2024., unatoč ekspanzivnom smjeru fiskalne politike, rezultat je učinka nazivnika od još uvijek snažnog rasta BDP-a i prilagodbe stanja i tokova koja utječe na smanjenje duga. Ta prilagodba obuhvaća djelomičnu upotrebu rezervi depozita za otplatu dijela duga u 2024. (nakon što su 2023. zabilježeni veći depoziti zbog pretfinanciranja dijela budućih otplata duga) i obračun transakcija u skladu s Europskim sustavom računa, nakon isporuke vojnih zrakoplova koji su plaćeni prethodnih godina. Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2024. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan (1,2 % BDP-a).

(13) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. očekuje se da će se u 2024. bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak o otpornost financirati rashodi u iznosu do 1,2 % BDP-a, u odnosu na 0,7 % BDP-a u 2023. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućit će visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Hrvatske. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. očekuje se da će u 2024. rashodi financirani zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznositi 0,3 % BDP-a, u odnosu na 0,1 % BDP-a u 2023.

(14) Vijeće je 14. srpnja 2023. preporučilo[16] da Hrvatska osigura razboritu fiskalnu politiku, osobito ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država[17] u 2024. na najviše 5,1 %. Države članice bile su pozvane da pri izvršenju svojih proračuna za 2023. i izradi nacrta proračunskih planova za 2024. vode računa o tome da će Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će u Hrvatskoj doći do povećanja neto primarnih rashoda koje financira država za 14,4 % u 2024., što je više od preporučene maksimalne stope rasta. Ta prekomjerna potrošnja u odnosu na preporučenu maksimalnu stopu rasta neto primarnih rashoda koje financira država na razini je 3,6 % BDP-a u 2024. Postoji rizik da to ne bude u skladu s preporukom Vijeća.

(15) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Hrvatska u 2023. i 2024. što prije poduzme mjere radi postupnog ukidanja hitnih mjera energetske potpore na snazi i da ostvarene uštede iskoristi za smanjenje državnog deficita. Vijeće je dodatno utvrdilo da bi Hrvatska, budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, trebala osigurati da budu usmjerene na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., neto proračunski trošak[18] hitnih mjera energetske potpore u 2023. procijenjen je na 1,9 % BDP-a, a predviđa se da će iznositi 0,6 % u 2024. i 0,0 % u 2025. Osobito se pretpostavlja se da će mjere za ograničenje cijene električne energije i plina ostati na snazi do kraja rujna 2024. Ako se u skladu s preporukom Vijeća ostvarene uštede iskoriste za smanjenje državnog deficita, u tim se projekcijama implicira fiskalna prilagodba od 1,3 % BDP-a u 2024., dok će u toj godini neto primarni rashodi koje financira država[19] imati ekspanzivan učinak od 2,2 % BDP-a na smjer fiskalne politike. Ne predviđa se postupno ukidanje hitnih mjera energetske potpore što prije u 2023. i 2024. Postoji rizik da to ne bude u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, ne predviđa se da će se ostvarene uštede u cijelosti iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Postoji rizik da ni to ne bude u skladu s preporukom Vijeća. Proračunski trošak hitnih mjera energetske potpore usmjerenih na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća procjenjuje se na 0,1 % BDP-a u 2024. (0,4 % u 2023.), od čega 0,1 % BDP-a šalje cjenovni signal da se smanji potražnja za energijom i poveća energetska učinkovitost (0,3 % u 2023.).

(16) Osim toga, Vijeće je Hrvatskoj preporučilo i da očuva javna ulaganja koja financira država i osigura učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstava iz drugih fondova Unije, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024., predviđa se da će se javna ulaganja koja financira država povećati na 4,5 % BDP-a u 2024. (u

---

16 Preporuka Vijeća od 14. srpnja 2023. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Hrvatske za 2023., SL C 312, 1.9.2023., str. 97.

17 Neto primarni rashodi definiraju su kao rashodi koje financira država bez i. diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. izdataka za kamate, iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost te iv. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

18 Ta vrijednost predstavlja razinu godišnjeg proračunskog troška tih mjera, uključujući prihode i rashode i, ovisno o slučaju, isključujući prihode od poreza na neočekivanu dobit dobavljača energije.

19 Taj se učinak mjeri kao promjena primarnih rashoda opće države, bez i. dodatnog proračunskog učinka diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. jednokratnih rashoda i iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost i iv. rashoda koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročnu (10-godišnju) prosječnu stopu potencijalnog rasta nominalnog BDP-a, izraženo kao udio u nominalnom BDP-u.

odnosu na 3,6 % BDP-a u 2023.). To je u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, očekuje se da će se javni rashodi koji se financiraju prihodima iz sredstava fondova EU-a, uključujući bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost, smanjiti na 2,3 % BDP-a u 2024. (s 3,4 % BDP-a u 2023.) Na to smanjenje utječe završetak programskog razdoblja 2014. – 2020. za strukturne fondove EU-a, za koje su sredstva bila na raspolaganju do 2023.

(17) Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze i uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 2,6 % BDP-a u 2025. Predviđa se da će do kraja 2025. doći do smanjenja udjela duga opće države u BDP-u na 59,1 %.

(18) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241, plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Očekuje se da će pomoći da se djelotvorno odgovori na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku, brz nastavak djelotvorne provedbe plana, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Hrvatske zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. Kako bi se obveze iz plana izvršile do kolovoza 2026., ključno je da Hrvatska nastavi provedbu reformi i ubrza ulaganja, poduzme mjere za otklanjanje rizika od kašnjenja i istodobno osigura snažan administrativni kapacitet. Zbog velike koncentracije ulaganja na kraju razdoblja provedbe plana za oporavak i otpornost mogli bi se pojaviti problemi s apsorpcijom. Ako se zadrži dovoljno čvrsta koordinacija na različitim razinama uprave, ti bi se rizici smanjili jer bi se osiguralo djelotvorno upravljanje i olakšala pravodobna provedba projekta. Sustavno uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika i dalje je ključno kako bi se osigurala opća odgovornost za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost.

(19) U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Hrvatska u okviru preispitivanja fondova kohezijske politike u sredini programskog razdoblja treba do ožujka 2025. preispitati svaki program, uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama koje su joj upućene 2024., kao i u svojem nacionalnom energetskom i klimatskom planu. To preispitivanje osnova je za konačnu dodjelu financijskih sredstava EU-a uključenih u svaki od tih programa. Hrvatska je ostvarila napredak u provedbi kohezijske politike i europskog stupa socijalnih prava, no i dalje su prisutni izazovi i vidljive su znatne razlike između regije glavnog grada i ostatka Hrvatske u smislu produktivnosti rada, razina ulaganja i zaposlenosti. Ključno je ubrzati provedbu programâ kohezijske politike, uz jačanje administrativnog kapaciteta na svim razinama vlasti. Prioriteti koji su dogovoreni u programima i dalje su relevantni. Uz mjere koje se odnose na administrativni kapacitet, važna je brza provedba ulaganja u istraživanja i razvoj izvan regije glavnog grada. Nužno je i olakšati prelazak na klimatski neutralno gospodarstvo provedbom teritorijalnih planova za pravednu tranziciju, rješavanjem problema energetskog siromaštva i stvaranjem energetskih zajednica. Poboljšanje prikupljanja i gospodarenja otpadom i dalje je prioritet. Važno je promicati aktivne politike tržišta rada, usavršavanje i prekvalifikacije u cilju uvođenja individualnih računa za učenje, poduprijeti deinstitucionalizaciju i ulagati u adekvatne i pristupačne socijalne usluge skrbi u zajednici. Hrvatska može iskoristiti inicijativu Platforma za

strateške tehnologije za Europu[20] za pomoć u preobrazbi svoje konkurentnosti ulaganjima u područje digitalnih tehnologija i inovacija duboke tehnologije, čistih i resursno učinkovitih tehnologija te biotehnologija i proizvodnje lijekova.

(20) Uz gospodarske i socijalne poteškoće koje se otklanjaju planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Hrvatska se suočava s dodatnim izazovima koji se odnose na pristup različitim izvorima financiranja i promicanje tržišta kapitala, neusklađenosti vještina i potreba tržišta rada i rascjepkanost javnih ustanova za istraživanje, razvoj i inovacije.

(21) U Hrvatskoj je nebankovno financiranje i dalje nedovoljno razvijeno. Tržišna kapitalizacija na burzi i razina izdavanja dužničkih i vlasničkih instrumenata znatno zaostaju za prosjekom EU-a. Aktivnosti na tržištu privatnog vlasničkog kapitala i poduzetničkog kapitala pokazuju ograničena pozitivna kretanja. Niska razina povjerenja i manjak privlačnosti alternativnih izvora financiranja dodatna su prepreka za usmjeravanje privatne štednje u tržište kapitala i razvoj burze. Povećanje kapaciteta inovativnih malih i srednjih poduzeća radi postizanja spremnosti tržišta i privlačenja ulagača može potaknuti konkurentniju ulagačku klimu. Mjere koje olakšavaju izravno sudjelovanje malih ulagača na tržištima vlasničkog kapitala i obveznica i uklanjaju porezne prepreke za ulagače dodatno bi ojačale ulogu tržišnog financiranja.

(22) Pozitivna kretanja na hrvatskom tržištu rada nastavljaju se, ali su i dalje prisutne trajne neusklađenosti vještina i potreba tržišta rada. One povećavaju manjak radne snage i istodobno ograničavaju povećanje produktivnosti. Manjak radne snage posebno je izražen u građevinarstvu, turizmu i nekim dijelovima industrije. Unatoč poboljšanjima, stopa zaposlenosti još je niska, posebno za niskokvalificirane radnike. Sve je veći broj neaktivnih osoba u dobi od 15 do 29 godina koje ne rade odnosno nisu u sustavu redovitog obrazovanja ni u sustavu obrazovanja odraslih. Ograničena raspoloživost ustanova za rani i predškolski odgoj i obrazovanje i adekvatne deinstitucionalizirane dugotrajne skrbi otežavaju sudjelovanje na tržištu rada, posebno žena. To dodatno povećava manjak radne snage i onemogućuje da se u vremenu negativnih demografskih kretanja u potpunosti iskoristi domaća radna snaga. Manjak nastavnika fizike i matematike utječe na osnovne vještine i rezultate u Programu za međunarodnu procjenu učenika (PISA), otežava stjecanje naprednijih vještina, poboljšanje stope završenog tercijarnog obrazovanja (koja je jedna od najnižih u EU-u), povećanje broja studenata u području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike (STEM) te inovacijski kapacitet gospodarstva. Sudjelovanje odraslih u programima obrazovanja vrlo je nisko. Zbog toga poduzeća smatraju da je nedostupnost kvalificiranog osoblja jedna od glavnih prepreka ulaganjima. Hrvatska ulaže i provodi reforme u području obrazovanja i osposobljavanja, među ostalim u okviru plana za oporavak i otpornost i kohezijske politike, kako bi poboljšala ponudu kvalificiranih radnika i uskladila programe s potrebama tržišta rada. Međutim, ti se napori trebaju i mogu pojačati prilagodbom postojećih mjera i uvođenjem individualnih računa za učenje kako bi obrazovanje odraslih postalo atraktivnije i pristupačnije, među ostalim za neaktivno radno sposobno stanovništvo i strane radnike. Potrebni su pojačani napori i da se u okviru obrazovnog sustava i tržišta rada razviju vještine za ubrzanje prelaska na kružno gospodarstvo.

[20] Uredba (EU) 2024/795 od 29. veljače 2024. o uspostavi Platforme za strateške tehnologije za Europu (STEP).

(23) Rezultati Hrvatske u području istraživanja i inovacija i dalje pokazuju pozitivna kretanja. Ipak, daljnji napredak u određenoj mjeri otežava velika rascjepkanost u području javnog istraživanja, razvoja i inovacija na razini javnih istraživačkih ustanova i fakulteta u okviru sveučilišta. Brojnost i rascjepkanost tih ustanova posebno otežavaju učinkovitost i smanjuju mogućnosti za suradnju i prijenos znanja, među ostalim između poduzeća i akademske zajednice. Hrvatska u okviru plana za oporavak i otpornost provodi reforme u cilju smanjenja broja javnih ustanova za istraživanje. Međutim, bilo bi korisno povećati opseg, ambiciju i brzinu provedbe tih nastojanja. Uz to, udio rashoda poduzeća u istraživanju i razvoju i njihovo uvođenje inovativnih programa i dalje je ispod prosjeka EU-a, zbog čega su rezultati općenito slabiji.

(24) Imajući u vidu blisku povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2024. državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Hrvatsku, preporuke 1., 2. i 3. doprinose provedbi prve, druge, treće i četvrte preporuke za europodručje.

PREPORUČUJE da Hrvatska u 2024. i 2025. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Pravodobno dostaviti srednjoročni fiskalno-strukturni plan. U skladu sa zahtjevima reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu, u 2025. ograničiti rast neto rashoda[21] na stopu koja je u skladu s održavanjem deficita opće države ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom i zadržavanjem duga opće države na razboritoj razini u srednjoročnom razdoblju.

2. Jačati administrativni kapacitet za upravljanje sredstvima EU-a, ubrzati ulaganja i održati dinamiku u provedbi reformi. Izbjeći nova kašnjenja kako bi se omogućila kontinuirana, brza i djelotvorna provedba plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, i tako osigurati završetak reformi i ulaganja do kolovoza 2026. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. U okviru njihova preispitivanja u sredini razdoblja, i dalje se baviti dogovorenim prioritetima i radi poboljšanja konkurentnosti razmatrati mogućnosti koje pruža inicijativa Platforma za strateške tehnologije za Europu.

[21] U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe (EU) 2024/1263 „neto rashodi” znači državni rashodi bez izdataka za kamate, diskrecijskih mjera na strani prihoda, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te jednokratnih i drugih privremenih mjera.

3. Za povećanje konkurentnosti: i. povećati pristup različitim izvorima financiranja i promicati tržišta kapitala tako što će se olakšati sudjelovanje malih ulagača na tržištu obveznica te ukloniti prepreke za uvrštenje i jačati korporativno upravljanje kako bi se povećala atraktivnost burze; ii. smanjiti nedostatak radne snage i vještina tako što će se jačati osnovne vještine, poboljšati usavršavanje i prekvalifikacije i olakšati pristup formalnoj dugotrajnoj skrbi u kući i u zajednici i iii. smanjiti rascjepkanost javnih ustanova za istraživanje, razvoj i inovacije tako što će se osigurati sveobuhvatan i obvezujući pristup za spajanje različitih funkcija potpore, potaknuti financijske inicijative za spajanja i osigurati promicanje relevantnih strateških ciljeva u okviru programskih ugovora između Ministarstva znanosti i obrazovanja i javnih ustanova za istraživanje i visokih učilišta.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik