KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.6.2024 r.
COM(2024) 611 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Chorwacji

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

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Chorwacji

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97[1], w szczególności jego art. 3 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[2] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez UE. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru przyczynia się on do osiągnięcia ożywienia gospodarczego i społecznego oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz UE i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

---

1 Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

(2) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU[3] ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomoże to osiągnąć bezpieczeństwo energetyczne i zdywersyfikować dostawy energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Chorwacja dodała do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności nowy rozdział REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU.

(3) W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”[4], aby pomóc w podejmowaniu decyzji politycznych i stworzyć warunki ramowe dla zwiększenia wzrostu gospodarczego. W komunikacie tym określono ramy konkurencyjności oraz dziewięć wspierających ją wzajemnie potęgujących się czynników. Spośród tych czynników priorytetowe znaczenie mają dostęp do kapitału prywatnego, badania naukowe i innowacje, edukacja i umiejętności oraz jednolity rynek, i na te właśnie obszary polityki należy zwracać szczególną uwagę w ramach reformy i inwestycji mających na celu sprostanie obecnym wyzwaniom związanym z wydajnością, a także budowę długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. W dniu 14 lutego 2024 r. Komisja przedłożyła roczne sprawozdanie na temat jednolitego rynku i konkurencyjności[5], będące uzupełnieniem powyższego komunikatu. W sprawozdaniu wyszczególniono mocne i słabe strony europejskiego jednolitego rynku pod względem konkurencyjności i prześledzono rozwój sytuacji w skali roku pod kątem dziewięciu czynników wypływających na konkurencyjność.

(4) Dnia 21 listopada 2023 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2024 r.[6], rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2024 r. W dniu 22 marca 2024 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 21 listopada 2023 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2024 r., w którym nie wskazała Chorwacji jako jednego z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Chorwacji na 2024 r. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 12 kwietnia 2024 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2024 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 11 marca 2024 r.

---

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 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.

(5) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego. Ramy te tworzy m.in. nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97. Obejmują one również zmienione rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie wdrażania procedury nadmiernego deficytu i zmienioną dyrektywę 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich[7]. Nowe ramy mają na celu osiągnięcie stabilności długu publicznego oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu przez stopniową konsolidację fiskalną oraz reformy i inwestycje. Przyczyniają się one do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na bardziej rygorystycznym i spójniejszym egzekwowaniu reguł. Każde państwo członkowskie powinno przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne zawierają zobowiązania państwa członkowskiego dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, w odniesieniu do cztero- lub pięcioletniego horyzontu czasowego objętego planem, w zależności od zwykłej długości kadencji ustawodawcy krajowego. Ścieżka wydatków netto[8] w ramach krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego powinna spełniać wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, w tym wymóg dotyczący wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych najpóźniej do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu publicznego poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o nie więcej niż 3 lata. Aby pomóc w przygotowaniu tych planów, w dniu [21 czerwca] 2024 r. Komisja ma przedłożyć państwom członkowskim wytyczne dotyczące treści planów oraz rocznych sprawozdań z postępów, które państwa te będą musiały następnie przedłożyć, a także – zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) 2024/1263 – Komisja przekaże państwom członkowskim wytyczne techniczne dotyczące dostosowań fiskalnych (trajektorie referencyjne i informacje techniczne, w stosownych przypadkach). Państwa członkowskie powinny przedłożyć swoje średniookresowe plany budżetowo-strukturalne do dnia 20 września 2024 r., chyba że dane państwo członkowskie i Komisja uzgodnią przedłużenie tego terminu o rozsądny okres. Państwa członkowskie powinny zapewnić udział swoich parlamentów narodowych,

[7] Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) oraz dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[8] Wydatki netto w rozumieniu art. 2 rozporządzenia Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Wydatki netto oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

a w stosownych przypadkach konsultacje z niezależnymi instytucjami fiskalnymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami krajowymi.

(6) W 2024 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020, 2022 i 2023 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(7) W dniu 14 maja 2021 r. Chorwacja przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 28 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Chorwacji[9], którą to decyzję zmieniono dnia 8 grudnia 2023 r. zgodnie z przepisami art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego na rzecz bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU[10]. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Chorwacja osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

(8) W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2024 r. dotyczące Chorwacji[11]. Oceniła w nim postępy Chorwacji we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2023 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Chorwację. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Chorwacji we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat[12] saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych Chorwacji pogorszyło się – nadwyżka wynosząca 0,1 % PKB

---

9 Decyzja wykonawcza Rady z dnia 28 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Chorwacji (10687/2021).

10 Decyzja wykonawcza Rady z dnia 8 grudnia 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 28 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Chorwacji (15834/2023).

11 SWD(2024) 611 final.

12 Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.04.2024 r.

w 2022 r. zmieniła się w deficyt wynoszący 0,7 % w 2023 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych zmalał z 67,8 % PKB na koniec 2022 r. do 63,0 % na koniec 2023 r.

(10) W dniu 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła[13] Chorwacji podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki[14], przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Chorwacji zalecono gotowość do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Państwu temu zalecono również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej[15] w 2023 r. był ekspansywny, na poziomie 3,0 % PKB, w kontekście wysokiej inflacji. Wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 1,3 % PKB. Obejmuje to wzrost o 0,1 % PKB kosztów ukierunkowanych nadzwyczajnych środków wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii. Ekspansywny wpływ bieżących wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych w 2023 r. wynikał zatem jedynie częściowo z ukierunkowanych nadzwyczajnych środków wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na wzrost cen energii. Ekspansywny wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) wynikał również z nieukierunkowanych nadzwyczajnych środków dotyczących energii, stałych podwyżek wynagrodzeń w sektorze publicznym i świadczeń socjalnych. Wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych w 2023 r. nie był zgodny z zaleceniem Rady. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły w 2023 r. 3,4 % PKB. Inwestycje finansowane ze środków krajowych wyniosły w 2023 r. 3,6 % PKB, co oznacza wzrost o 1,4 punktu procentowego w porównaniu z 2022 r. Chorwacja sfinansowała

---

13 Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Chorwacji, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2022 r., Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 88.

14 Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2024 r. średniookresowy wzrost produktu potencjalnego Chorwacji w 2023 r., wykorzystywany do pomiaru kursu polityki fiskalnej, szacuje się – w oparciu o średnią rzeczywistą stopę wzrostu potencjalnego z 10 lat oraz deflator PKB dla 2023 r. – na 11,6 % w ujęciu nominalnym.

15 Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma on na celu ocenę impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów (i nieuwzględniającą tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19), ale uwzględniającą wydatki pokryte za pomocą bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika świadczy o ekspansywnej (restrykcyjnej) polityce fiskalnej.

dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE. Kraj ten sfinansował inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak renowacja energetyczna budynków, produkcja biopaliwa i wodoru, infrastruktura wodna i infrastruktura gospodarowania odpadami, infrastruktura elektryczna i gazowa, cyfryzacja administracji publicznej, inwestycje w cyfrową diagnostykę i sprzęt w szpitalach, wsparcie zielonej i cyfrowej transformacji w sektorze przedsiębiorstw; inwestycje te są częściowo finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE.

(11) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. realny PKB wzrośnie o 3,3 % w 2024 r. i 2,9 % w 2025 r., a inflacja HICP wyniesie 3,5 % w 2024 r. i 2,2 % w 2025 r.

(12) W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 2,6 % PKB w 2024 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma spaść do 59,5 % do końca 2024 r. Wzrost deficytu w 2024 r. odzwierciedla głównie dalszy wzrost wydatków w związku z nową reformą płac w sektorze publicznym, dalszy wzrost emerytur i pomocy społecznej oraz wysoki wzrost inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Spadek relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2024 r., pomimo ekspansywnego kursu polityki fiskalnej, wynika z efektu mianownika spowodowanego wciąż silnym wzrostem PKB i z wartości rezydualnej zmiany długu zmniejszającej zadłużenie. Wartość rezydualna obejmuje częściowe wykorzystanie rezerw depozytowych w celu spłaty części zadłużenia w 2024 r. (po odnotowaniu w 2023 r. wyższych depozytów wskutek prefinansowania części przyszłych spłat zadłużenia) i transakcje księgowe zgodnie z metodyką ESA po dostawie samolotów wojskowych, które spłacono w poprzednich latach. Na podstawie szacunków Komisji prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2024 r. będzie ekspansywny, na poziomie 1,2 % PKB.

(13) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. wydatki wynoszące 1,2 % PKB mają być finansowane w 2024 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji”) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,7 % PKB. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwią wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające wydajność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Chorwacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. wydatki wynoszące 0,3 % PKB zostaną pokryte z pożyczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB.

(14) 14 lipca 2023 r. Rada zaleciła[16] Chorwacji zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych[17] do nie więcej niż 5,1 % w 2024 r.

---

16 Zalecenie Rady z 14 lipca 2023 r. w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu stabilności na 2023 r., Dz.U. C 312 z 1.9.2023, s. 97.

17 Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o (i) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (ii) wydatki z tytułu odsetek, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

Państwa członkowskie zostały poproszone, aby przy wykonywaniu swoich budżetów na 2023 r. i przygotowaniu projektów planu budżetowego na 2024 r. uwzględniły fakt, że Komisja zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu, na podstawie danych dotyczących wyników za 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się, że wydatki pierwotne netto Chorwacji finansowane ze środków krajowych wzrosną o 14,4 % w 2024 r., która to zmiana przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu. To przekroczenie zalecanej maksymalnej stopy wzrostu przez wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych odpowiada 3,6 % PKB w 2024 r. Istnieje ryzyko, że nie będzie to zgodne z zaleceniami Rady.

(15) Rada zaleciła ponadto Chorwacji, aby podjęła działania w celu wycofania obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystała uzyskane w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego jak najszybciej w latach 2023 i 2024. Rada doprecyzowała ponadto, że gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych środków wsparcia lub dalszego stosowania obecnych środków wsparcia, Chorwacja powinna zapewnić, by takie środki były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2024 r. koszt budżetowy netto[18] środków wsparcia w dziedzinie energii w sytuacjach nadzwyczajnych ma wynieść 1,9 % PKB w 2023 r., 0,6 % w 2024 r. i 0,0 % w 2025 r. W szczególności zakłada się, że środki w postaci pułapów cen energii elektrycznej i gazu pozostaną w mocy do końca września 2024 r. Gdyby uzyskane oszczędności zostały wykorzystane do zmniejszenia deficytu publicznego zgodnie z zaleceniami Rady, z prognoz tych wynikałoby dostosowanie fiskalne wynoszące 1,3 % PKB w 2024 r., a wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych[19] wniosłyby ekspansywny wkład w kurs polityki fiskalnej wynoszący 2,2 % PKB w tym roku. Nie planuje się jak najszybszego wycofania nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii w latach 2023 i 2024. Istnieje ryzyko, że nie będzie to zgodne z zaleceniami Rady. Oprócz tego nie przewiduje się, że uzyskane w ten sposób oszczędności zostaną w pełni wykorzystane do zmniejszenia deficytu publicznego. Istnieje również ryzyko, że nie będzie to zgodne z zaleceniem Rady. Koszt budżetowy nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii ukierunkowanych na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji jest szacowany na 0,1 % PKB w 2024 r. (0,4 % w 2023 r.), z czego 0,1 % PKB umożliwia utrzymanie sygnału cenowego, zachęcając do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej (0,3 % w 2023 r.).

---

[18] Te dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, z uwzględnieniem dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – po odliczeniu dochodów z podatków od nieoczekiwanych zysków dostawców energii.

[19] Wkład ten jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych sektora instytucji rządowych i samorządowych, po skorygowaniu o (i) przyrostowy wpływ na budżet działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów, (ii) działania jednorazowe, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) wydatki finansowane z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w relacji do średniookresowej (dziesięcioletniej) średniej stopy potencjalnego wzrostu nominalnego PKB, która to zmiana wyrażona jest jako stosunek do nominalnego PKB.

(16) Oprócz tego Rada zaleciła Chorwacji utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, zwłaszcza w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych wzrosną z 3,6 % PKB w 2023 r. do 4,5 % PKB w 2024 r. Jest to zgodne z zaleceniami Rady. Jeżeli chodzi o wydatki publiczne finansowane z dochodów z funduszy UE, w tym z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, spodziewane jest z kolei, że spadną one z 3,4 % PKB w 2023 r. do 2,3 % PKB w 2024 r. Spadek ten wynika z zakończenia okresu programowania funduszy strukturalnych UE, obejmującego lata 2014–2020, w ramach którego fundusze były dostępne do 2023 r.

(17) Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy i przy założeniu niezmiennego kursu polityki deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2024 r. ma wynieść 2,6 % PKB. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć ma zmaleć do 59,1 % do końca 2025 r.

(18) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów. Ze względu na te krótkie ramy czasowe szybkie przystąpienie do skutecznej realizacji planu, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Chorwacji dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Aby zrealizować do sierpnia 2026 r. przewidziane w planie zobowiązania, Chorwacja musi kontynuować wdrażanie reform i przyspieszyć inwestycje przez rozwiązanie problemu opóźnień i zapewnienie dużych zdolności administracyjnych. Z powodu wysokiej koncentracji inwestycji pod koniec okresu wdrażania planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP) mogą wystąpić problemy z absorpcją. W ograniczeniu ryzyka wystąpienia tych problemów może pomóc utrzymanie dostatecznie mocnej koordynacji na różnych poziomach administracji, gdyż zapewni to skuteczne rządzenie i ułatwi terminową realizację projektów. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne dla zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(19) W ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności Chorwacja ma obowiązek, zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060, dokonać przeglądu poszczególnych programów do marca 2025 r., biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. oraz krajowy plan w zakresie energii i klimatu. Przegląd ten stanowi podstawę ostatecznej alokacji finansowania unijnego w ramach poszczególnych programów. Chorwacja poczyniła wprawdzie postęp we wdrażaniu polityki spójności i Europejskiego filaru praw socjalnych, ale pozostają pewne wyzwania i utrzymują się znaczne dysproporcje regionalne między stolicą a resztą terytorium Chorwacji pod względem wydajności pracy, poziomów inwestycji i zatrudnienia. Niezwykle istotne jest przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności i jednoczesne wzmocnienie zdolności

administracyjnych na wszystkich szczeblach administracji rządowej. Priorytety uzgodnione w ramach programów pozostają aktualne. Oprócz wzmocnienia zdolności administracyjnych ważne jest szybkie wdrożenie inwestycji w badania naukowe i rozwój poza regionem stołecznym. Równie ważne jest ułatwienie przejścia na gospodarkę o zerowej emisji netto i zrealizowanie w tym celu terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, które mają wyeliminować ubóstwo energetyczne i stworzyć społeczności energetyczne. Priorytetem pozostaje zbieranie odpadów i gospodarowanie nimi. Duże znaczenie ma rozpowszechnianie aktywnych polityk rynku pracy, podnoszenie i zmiana kwalifikacji w celu wprowadzenia indywidualnych rachunków szkoleniowych, wspieranie deinstytucjonalizacji i inwestowanie w adekwatne i przystępne cenowo usługi społeczne oparte na społeczności. Chorwacja może również wykorzystać inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy”[20] jako wsparcie w procesie transformacji zwiększającym konkurencyjności tego państwa przez inwestycje w technologie cyfrowe i głębokie innowacje, czyste i zasobooszczędne technologie oraz biotechnologie i wytwarzanie produktów leczniczych.

(20) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Chorwacja mierzy się z kilkoma dodatkowymi wyzwaniami, które dotyczą dostępu do zdywersyfikowanych źródeł finansowania i promocji rynków kapitałowych, a także niedopasowania umiejętności na rynku pracy i rozdrobnienia wśród instytucji publicznych prowadzących działalność w zakresie badań, rozwoju technologicznego i innowacji.

(21) Finansowanie pozabankowe wciąż jest niedostatecznie rozwinięte w Chorwacji. Pod względem kapitalizacji rynku akcji i poziomu emisji instrumentów dłużnych i kapitałowych kraj ten znacznie odstaje od średniej unijnej. Na niepublicznym rynku kapitałowym i rynku wysokiego ryzyka zauważa się pozytywne tendencje, lecz mają one ograniczony zakres. Niskie zaufanie do alternatywnych źródeł finansowania i ich nieatrakcyjność stanowią dodatkową barierę dla podmiotów, które chcą lokować prywatne oszczędności na rynku kapitałowym, i dla rozwoju rynku akcji. Bardziej konkurencyjnemu klimatowi inwestycyjnemu może sprzyjać zwiększenie zdolności małych i średnich przedsiębiorstw, które charakteryzują się innowacyjnością, do osiągania gotowości rynkowej i przyciągania inwestorów. Rolę finansowania rynkowego dodatkowo wzmocniłyby środki ułatwiające bezpośredni udział inwestorów detalicznych w rynku obligacji i akcji oraz środki usuwające przeszkody dla inwestorów związane z opodatkowaniem.

(22) Na chorwackim rynku pracy utrzymują się pozytywne tendencje, aczkolwiek nierozwiązany pozostaje problem niedopasowania umiejętności. W efekcie powoduje to większy niedobór pracowników i ogranicza wzrost wydajności. Niedobór ten jest szczególnie dotkliwy w budownictwie, turystyce i w niektórych gałęziach przemysłu. Pomimo poprawy sytuacji wskaźnik zatrudnienia jest nadal niski, zwłaszcza wśród pracowników o niskich umiejętnościach. Przybywa osób nieaktywnych w wieku 15–29 l., które nie kształcą się, nie pracują ani się nie szkolą. Ograniczony dostęp do placówek wczesnej edukacji i do opieki oraz do odpowiedniej, mniej zinstytucjonalizowanej opieki długoterminowej utrudniają pracownikom, zwłaszcza kobietom, udział w rynku pracy. To z kolei pogłębia niedobór pracowników i uniemożliwia korzystanie w pełni z krajowej siły roboczej; dochodzą tu też

[20] Rozporządzenie (UE) 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP).

niekorzystne tendencje demograficzne. Niedobór nauczycieli fizyki i matematyki negatywnie odbija się na rozwoju umiejętności podstawowych i wynikach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA), co utrudnia nabywanie bardziej zaawansowanych umiejętności i osiągnięcie lepszych wyników szkolnictwa wyższego (które należą do jednych z najniższych w UE), ogranicza wzrost liczby studentów nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki oraz zdolność gospodarki do innowacji. Udział w programach kształcenia dorosłych jest bardzo ograniczony. W rezultacie przedsiębiorstwa postrzegają ograniczoną dostępność wykwalifikowanego personelu jako jedną z głównych przeszkód w inwestowaniu. Chorwacja realizuje inwestycje i reformy w obszarze kształcenia i szkolenia, m.in. w ramach RRP i polityki spójności, aby zwiększyć liczbę wykwalifikowanych pracowników i dopasować programy do potrzeb rynku pracy. Istnieje jednak zarówno konieczność, jak i możliwość zintensyfikowania wysiłków przez dopasowanie istniejących środków i wprowadzenie indywidualnych rachunków szkoleniowych, aby uatrakcyjnić uczenie się dorosłych i zwiększyć do niego dostęp, m.in. z myślą o nieaktywnej ludności w wieku produkcyjnym i pracownikach będących cudzoziemcami. Większe wysiłki konieczne są także w obrębie systemu edukacji i na rynku pracy w celu rozwoju umiejętności niezbędnych do szybszego przejścia do gospodarki o obiegu zamkniętym.

(23) Chorwacja odnotowuje pozytywne tendencje w obszarze badań naukowych i innowacji. Dalszy postęp jest jednak do pewnego stopnia utrudniony z uwagi na bardzo rozdrobniony krajobraz badań, rozwoju i innowacji w publicznych instytucjach badawczych i na wydziałach uniwersyteckich. Do tego instytucji tych jest bardzo wiele, w efekcie ograniczona jest efektywność oraz zakres współpracy i transfer wiedzy, w tym między przedsiębiorstwami a środowiskiem akademickim. Chorwacja przeprowadza reformy w ramach RRP, aby ograniczyć liczbę publicznych instytucji badawczych. Warto jednak, by kraj ten zwiększył zakres, ambicje i tempo prowadzonych wysiłków reformatorskich. Poza tym odsetek wydatków, jakie przedsiębiorstwa ponoszą na badania naukowe i rozwój, oraz absorpcja innowacyjnych programów wśród przedsiębiorstw utrzymują się zdecydowanie poniżej średniej dla UE, co prowadzi do ogólnie słabszych wyników.

(24) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2024 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro. W przypadku Chorwacji zalecenia 1, 2 i 3 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego zalecenia dla strefy euro,

NINIEJSZYM ZALECA Chorwacji podjęcie w latach 2024 i 2025 działań mających na celu:

1. Terminowe przedłożenie średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. Ograniczenie – zgodnie z wymogami zreformowanego paktu stabilności i wzrostu – wzrostu wydatków netto[21] w 2025 r. do wskaźnika umożliwiającego utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej

[21] Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263 „wydatki netto” oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB oraz utrzymanie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na ostrożnym poziomie w średnim okresie.

2. Wzmocnienie zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania funduszami UE, przyspieszenie inwestycji i utrzymanie tempa wdrażania reform. Nadrobienie pojawiających się opóźnień, aby umożliwić kontynuowanie szybkiej i skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, oraz zapewnić zakończenie reform i inwestycji do sierpnia 2026 r. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności. W kontekście przeglądu śródokresowego – dalsze koncentrowanie się na uzgodnionych priorytetach, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości oferowanych przez inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” w zakresie poprawy konkurencyjności.

3. Wzmocnienie konkurencyjności: (i) zwiększenie dostępu do różnych źródeł finansowania i promowanie rynków kapitałowych przez ułatwienie udziału inwestorów detalicznych w rynku obligacji, usunięcie barier w dopuszczaniu do obrotu giełdowego oraz wzmocnienie ładu korporacyjnego, aby zwiększyć atrakcyjność rynku akcji; (ii) ograniczenie niedoboru pracowników i umiejętności przez pogłębienie umiejętności podstawowych, lepsze wyniki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji oraz poprawę dostępu do formalnej, długoterminowej opieki domowej i opartej na społeczności oraz (iii) rozwiązanie problemu rozdrobnienia wśród instytucji publicznych prowadzących działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną przez zapewnienie kompleksowego i wiążącego podejścia do łączenia różnych funkcji wsparcia, przez wzmocnienie zachęt finansowych do dokonywania fuzji oraz rozpowszechnianie odnośnych celów strategicznych na podstawie umów dotyczących wyników między Ministerstwem Nauki i Edukacji a publicznymi instytucjami badawczymi i instytucjami szkolnictwa wyższego.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący