



C/2024/6818

29.11.2024

ZALECENIE RADY

z dnia 21 października 2024 r.

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

(C/2024/6818)

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⁾, którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zwany dalej „Instrumentem”), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej Instrument przyczynia się do osiągnięcia odbudowy gospodarczej i społecznej oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, w szczególności reform i inwestycji, których celem jest 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.
- (2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 ⁽³⁾ (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie REPowerEU”), które zostało przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukcje zależności Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomogłoby to w osiągnięciu bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw 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.

⁽¹⁾ Dz.U. L, 2024/1263 z 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>).

⁽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: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj>).

- (3) W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”, aby wnieść wkład w podejmowanie decyzji politycznych i stworzyć warunki ramowe dla zwiększenia wzrostu. W komunikacie tym określono ramy konkurencyjności oparte na dziewięciu wzajemnie potęgujących się czynnikach. Wśród tych czynników na pierwszy plan wysuwają się: dostęp do kapitału prywatnego, badania naukowe i innowacje, edukacja i umiejętności oraz funkcjonujący jednolity rynek jako najważniejsze obszary polityki, których powinny dotyczyć reformy i inwestycje mające sprostać obecnym wyzwaniom związanym z produktywnością, a także wzmocnić długoterminową konkurencyjność Unii i jej państw członkowskich. W dniu 14 lutego 2024 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „Roczne sprawozdanie dotyczące jednolitego rynku i konkurencyjności za 2024 r.”. W komunikacie tym wyszczególniono mocne i słabe strony europejskiego jednolitego rynku pod względem konkurencyjności i prześledzono rozwój sytuacji w skali roku pod kątem wskazanych dziewięciu czynników konkurencyjności.
- (4) W dniu 21 listopada 2023 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego (2024), rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2024 r. W dniu 22 marca 2024 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego (2024) skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 21 listopada 2023 r., działając na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽⁴⁾, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (2024), w którym nie wskazano 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 oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu (2024), w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro⁽⁵⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro (2024)”) w dniu 12 kwietnia 2024 r. oraz wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu w dniu 11 marca 2024 r.
- (5) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego. Ramy te obejmują nowe rozporządzenie (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego, zmienione rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97⁽⁶⁾ w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu i zmienioną dyrektywę Rady 2011/85/UE⁽⁷⁾ w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego mają na celu wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego promują także poczucie odpowiedzialności na poziomie krajowym i koncentrują się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie musi przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne zawierają zobowiązania państwa członkowskiego dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji zaplanowane na okres najbliższych 4 lub 5 lat, w zależności od zwykłej długości kadencji ustawodawcy krajowego. Ścieżka wydatków netto⁽⁸⁾ w ramach krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, w tym wymogi dotyczące wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej traktatowej 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 maksymalnie 3 lata. Aby pomóc w przygotowaniu tych krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące informacji, jakie państwa członkowskie mają przedstawiać w swoich krajowych średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych i rocznych sprawozdaniach z postępów. Zgodnie z art. 5 i 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja w stosownych przypadkach przekazała państwom członkowskim trajektorie referencyjne i informacje techniczne. Państwa członkowskie muszą przedłożyć swoje krajowe 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 – zgodnie ze swoimi

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj>).

⁽⁵⁾ Zalecenie Rady z dnia 12 kwietnia 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C, C/2024/2807 z 23.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj>).

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj>).

⁽⁷⁾ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>).

⁽⁸⁾ Wydatki netto zgodnie z definicją w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263: „Wydatki netto” oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrejonalne 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.

krajowymi ramami prawnymi – mogą poddać projekt krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego pod dyskusję na forum parlamentu krajowego, zwrócić się do niezależnej instytucji fiskalnej o wydanie opinii oraz przeprowadzić konsultacje z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami krajowymi.

- (6) W 2024 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega w sposób zgodny z wdrażaniem Instrumentu. 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 wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach lub znacznej części tych wyzwań. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020, 2022 i 2023 pozostają równie aktualne w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które zostały uzupełnione, zaktualizowane lub zmienione 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 wykonawczą 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 z tytułu bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU⁽¹⁰⁾. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241, 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. Oceniono w nim postępy Chorwacji we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2023 oraz podsumowano realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Chorwację. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w odniesieniu 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 Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.
- (9) Zgodnie z danymi zweryfikowanymi przez Eurostat saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych Chorwacji pogorszyło się – nadwyżka wynosząca 0,1 % PKB 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 Chorwacji⁽¹¹⁾ podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki fiskalnej⁽¹²⁾, 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 zwiększenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu oraz innych funduszy unijnych. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej⁽¹³⁾ w 2023 r. był ekspansywny, na poziomie 3,0 % PKB, w kontekście wysokiej inflacji. Wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów 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

⁽⁹⁾ ST 10687/21 INIT; ST 10687/21 ADD 1.

⁽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 (ST 15834/23/INIT; ST 15834/23 ADD 1 REV 1).

⁽¹¹⁾ 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).

⁽¹²⁾ 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 z 2023 r. – na 11,6 % w ujęciu nominalnym.

⁽¹³⁾ Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych z zasobów 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 (z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19) oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych. Ujemna wartość wskaźnika świadczy o ekspansywnej polityce fiskalnej, a dodatnia wartość wskaźnika – o restrykcyjnej polityce fiskalnej.

najbardziej narażonych na wzrost cen energii. Ekspansywny wpływ bieżących wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów 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 z zasobów 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 z zasobów krajowych w 2023 r. nie był zgodny z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych wyniosły w 2023 r. 3,4 % PKB. Inwestycje finansowane z zasobów krajowych wyniosły w 2023 r. 3,6 % PKB, co oznacza wzrost o 1,4 pp. w porównaniu z 2022 r. Chorwacja sfinansowała dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu oraz innych funduszy unijnych. Kraj ten sfinansował inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak renowacja energetyczna budynków, produkcja biopaliw i wodoru, infrastruktura wodna i infrastruktura gospodarowania odpadami, infrastruktura elektryczna i gazowa, cyfryzacja administracji publicznej, inwestycje w cyfrową diagnostykę i sprzęt w szpitalach oraz wsparcie zielonej i cyfrowej transformacji w sektorze przedsiębiorstw. Te inwestycje publiczne są częściowo finansowane z Instrumentu oraz innych funduszy unijnych.

- (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 mierzona przez zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (HICP) wyniesie 3,5 % w 2024 r. i 2,2 % w 2025 r.
- (12) W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się deficyt publiczny w wysokości 2,6 % PKB w 2024 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma obniżyć się 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 z zasobów 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 Europejskiego Systemu Rachunków po dostawie odrzutowców wojskowych, które spłacono w poprzednich latach. Zgodnie z szacunkami 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 mające zostać sfinansowane za pomocą bezzwrotnego wsparcia (zwanego dalej „dotacjami”) z Instrumentu wyniosą w 2024 r. 1,2 % PKB, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,7 % PKB. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu umożliwią wysokiej inwestycje i reformy zwiększające produktywność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo lub dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Chorwacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. oczekuje się, że wydatki pokrywane z pożyczek w ramach Instrumentu wyniosą w 2024 r. 0,3 % PKB, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB.
- (14) W dniu 14 lipca 2023 r. Rada zaleciła⁽¹⁴⁾ Chorwacji zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych⁽¹⁵⁾ do nie więcej niż 5,1 % w 2024 r. Państwa członkowskie zostały poproszone, aby przy wykonywaniu swoich budżetów na 2023 r. i przygotowywaniu projektów planów budżetowych na 2024 r. uwzględniły fakt, że Komisja proponuje 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 z zasobów krajowych wzrosną o 14,4 % w 2024 r., która to zmiana przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu. To przekroczenie zalecanej maksymalnej stopy wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych odpowiada 3,6 % PKB w 2024 r. Istnieje ryzyko, że będzie to niezgodne z zaleceniami Rady.
- (15) Rada zaleciła ponadto Chorwacji, aby w latach 2023 i 2024 podjęła działania w celu jak najszybszego wycofania obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystania uzyskane w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego. Rada zaleciła ponadto, aby, w przypadku gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych lub dalszego stosowania dotychczasowych środków wsparcia, Chorwacja zapewniła, by takie środki wsparcia 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⁽¹⁶⁾ nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii szacowany jest na poziomie 1,9 % PKB w 2023 r. i ma

⁽¹⁴⁾ Zalecenie Rady z dnia 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).

⁽¹⁵⁾ Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane z zasobów 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.

⁽¹⁶⁾ 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.

wynieść 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 zaleceniem Rady, z prognoz tych wynikałoby dostosowanie fiskalne wynoszące 1,3 % PKB w 2024 r., podczas gdy wydatki pierwotne netto finansowane z zasobów krajowych⁽¹⁷⁾ mają ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej na poziomie 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 będzie to niezgodne z zaleceniami Rady. Oprócz tego nie przewiduje się, że uzyskane w ten sposób oszczędności zostaną w pełni wykorzystane do zmniejszenia deficytu publicznego. Istnieje ryzyko, że również to będzie niezgodne 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 umożliwi utrzymanie sygnału cenowego, zachęcając do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej (0,3 % w 2023 r.).

- (16) Oprócz tego Rada zaleciła też Chorwacji utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych z zasobów krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. inwestycje publiczne finansowane z zasobów 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 unijnych, w tym z dotacji w ramach Instrumentu, spodziewane jest z kolei, że zmniejszą się one z 3,4 % PKB w 2023 r. do 2,3 % PKB w 2024 r. Spadek ten wynika z zakończenia okresu programowania unijnych funduszy strukturalnych, obejmującego lata 2014–2020, w ramach którego fundusze były dostępne do 2023 r.
- (17) Na podstawie środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy i przy założeniu niezmiennego kursu polityki deficyt publiczny 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 zmaleć do 59,1 % do końca 2025 r.
- (18) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 załącznika V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Oczekuje się, że te reformy i inwestycje przyczynią się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów lub znacznej części tych wyzwań. Ze względu na te krótkie ramy czasowe szybkie przystąpienie do skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, 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 odbudowy i zwiększania odporności zobowiązania, Chorwacja musi kontynuować wdrażanie reform i przyspieszyć inwestycje, zajmując się odnośnymi wyzwaniami przy jednoczesnym zapewnieniu solidnych zdolności administracyjnych. Z powodu wysokiej koncentracji inwestycji pod koniec okresu wdrażania planu odbudowy i zwiększania odporności 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 śródk okresowego programów polityki spójności Chorwacja ma obowiązek, zgodnie z art. 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060⁽¹⁸⁾, dokonać przeglądu poszczególnych programów wspieranych przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), Fundusz Spójności oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) do marca 2025 r., biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. oraz krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu. Przegląd ten stanowi podstawę ostatecznej alokacji finansowania unijnego w ramach poszczególnych programów. Chorwacja poczyniła wprawdzie postęp we wdrażaniu programów 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

⁽¹⁷⁾ Wpływ ten jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych sektora instytucji rządowych i samorządowych, po skorygowaniu o (i) przyrostowy wpływ na budżet działań dyskrejonalnych po stronie dochodów, (ii) działania jednorazowe, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) wydatki finansowane z bezwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych, w relacji do średniookresowej (dziesięcioletniej) średniej stopy potencjalnego wzrostu nominalnego PKB, która to zmiana wyrażona jest jako stosunek do nominalnego PKB.

⁽¹⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizyjowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>).

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 Platformę na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy, ustanowioną rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/795⁽¹⁹⁾, 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 unijnych Chorwacja stoi w obliczu kilku dodatkowych wyzwań, które dotyczą dostępu do zdwersyfikowanych 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. W ramach planu odbudowy i zwiększania odporności Chorwacja opracowuje strategiczne ramy zachęcające do inwestycji, udziału w rynku, zwłaszcza dla inwestorów detalicznych, oraz zwiększenia płynności. W tym kontekście bardziej konkurencyjnemu klimatowi inwestycyjnemu może sprzyjać zwiększenie zdolności małych i średnich przedsiębiorstw, które charakteryzują się innowacyjnością, do osiągania gotowości rynkowej i przyciągania inwestorów. Idąc za przykładem niedawnej skutecznej emisji detalicznych obligacji i bonów skarbowych, rolę finansowania rynkowego wzmocniłyby dodatkowe 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. To niedopasowanie powoduje 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 i młodych pracowników. Ograniczony dostęp do placówek wczesnej edukacji i do opieki oraz do odpowiedniej, mniej zinstytucjonalizowanej opieki długoterminowej utrudnia 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 niekorzystne tendencje demograficzne. Niedobór nauczycieli fizyki i matematyki negatywnie odbija się na rozwoju umiejętności podstawowych i wynikach organizowanego przez OECD 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 Unii), 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 planu odbudowy i zwiększania odporności oraz programów polityki spójności, aby zwiększyć liczbę wykwalifikowanych pracowników i dopasować programy kształcenia i szkolenia 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. W szczególności fakt, że instytucje te są bardzo liczne i rozproszone, ogranicza efektywność oraz zakres współpracy i transfer wiedzy, w tym między przedsiębiorstwami a środowiskiem akademickim. Chorwacja przeprowadza reformy w ramach planu odbudowy

⁽¹⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) oraz zmiany dyrektywy 2003/87/WE oraz rozporządzeń (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 i (UE) 2021/241 (Dz.U. L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj>).

i zwiększania odporności, aby ograniczyć liczbę publicznych instytucji badawczych. Warto jednak, by kraj ten zwiększył zakres, ambicje i tempo prowadzonych wysiłków reformatorskich. Poza tym – mimo nieustających postępów – 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) Z uwagi na bliskie powiązania między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnym wkładem 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 dla strefy euro na 2024 r. W przypadku Chorwacji zalecenia 1, 2 i 3 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego zalecenia, przedstawionych w zaleceniu dla strefy euro (2024),

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⁽²⁰⁾ w 2025 r. do wskaźnika umożliwiającego między innymi utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej 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 unijnymi, przyspieszenie inwestycji i utrzymanie tempa wdrażania reform. Zająć się odpowiednimi wyzwaniem, 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 śródkresowego tych programów – dalsze koncentrowanie się na uzgodnionych priorytetach, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości oferowanych przez inicjatywę „Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy” w celu poprawy konkurencyjności.
3. Wzmocnienie konkurencyjności: a) zwiększenie dostępu do różnych źródeł finansowania i promowanie rynków kapitałowych przez dodatkowe ułatwienie udziału inwestorów detalicznych w rynku obligacji, usunięcie barier w dopuszczaniu do obrotu giełdowego oraz wzmocnienie ładu korporacyjnego, aby zwiększyć atrakcyjność rynku akcji; b) 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 c) 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, Edukacji i Młodzieży a publicznymi instytucjami badawczymi i instytucjami szkolnictwa wyższego.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 21 października 2024 r.

W imieniu Rady
Przewodniczący
NAGY I.

⁽²⁰⁾ 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.