EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.5.2022
COM(2022) 610 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Španije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Španije za leto 2022

{SWD(2022) 610 final} - {SWD(2022) 640 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Španije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Španije za leto 2022

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1] ter zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2] in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[3], s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. Prispeva h gospodarskemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda, hkrati pa krepi odpornost in potencialno rast gospodarstev držav članic. Poleg tega pomaga krepiti vzdržne javne finance ter srednje- in dolgoročno prispeva k spodbujanju rasti in ustvarjanju delovnih mest. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 [je bil] najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost posodobljen [XX] junija 2022.

(2) Komisija je 24. novembra 2021 sprejela letni pregled trajnostne rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2022.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

3 Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

Ustrezno je upoštevala ponovno potrjeno skupno zavezo, sprejeto na socialnem vrhu v Portu maja 2021, da se nadalje izvaja evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je 25. marca 2022 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2022. Komisija je 24. novembra 2021 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Španijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo potreben poglobljeni pregled[4]. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 5. aprila 2022, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2022, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 14. marca 2022.

(3) Ruska invazija na Ukrajino, ki je sledila globalni pandemiji, je bistveno spremenila geopolitične in gospodarske razmere. Vpliv invazije na gospodarstva držav članic je na primer opazen v višjih cenah energentov in hrane ter slabših obetih za rast. Višje cene energentov bremenijo zlasti najranljivejša gospodinjstva, ki se soočajo z energetsko revščino ali jim ta grozi. EU je tudi priča doslej največjemu pritoku ljudi, ki bežijo iz Ukrajine. V zvezi s tem je bila 4. marca 2022 prvič uporabljena direktiva o začasni zaščiti[5], s katero sta bila razseljenim osebam iz Ukrajine dodeljena pravica do zakonitega prebivanja v EU ter dostop do izobraževanja in usposabljanja, trga dela, zdravstvenega varstva, stanovanj in socialnega varstva.

(4) Ob upoštevanju hitro spreminjajočih se gospodarskih in geopolitičnih razmer evropski semester v letu 2022 nadaljuje usklajevanje širših smernic ekonomskih politik in politik zaposlovanja, hkrati pa se razvija v skladu z zahtevami glede izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, kot je opisano v letnem pregledu trajnostne rasti 2022. Izvajanje sprejetih načrtov za okrevanje in odpornost je bistveno za doseganje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra, saj načrti obravnavajo vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v ciklih semestra leta 2019 in 2020, ali pomemben del njih. Specifična priporočila za države iz let 2019 in 2020 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241, poleg morebitnih specifičnih priporočil za države, izdanih do datuma predložitve spremenjenega načrta.

(5) Splošna odstopna klavzula se uporablja od marca 2020[6]. Komisija je v svojem sporočilu z dne 3. marca 2021[7] navedla svoje mnenje, da bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, pri čemer bi bila raven gospodarske aktivnosti v EU ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Večja negotovost in močna negativna tveganja za gospodarske obete zaradi vojne v Evropi, rekordna povišanja cen energentov in nenehne motnje v

---

4 Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

5 Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1).

6 Sporočilo Komisije Svetu o uporabi splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast, Bruselj (COM(2020) 123 final z dne 20. marca 2020).

7 Sporočilo Komisije Svetu – Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike, Bruselj (COM(2021) 105 final z dne 3. marca 2021).

dobavni verigi upravičujejo podaljšanje splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast do leta 2023.

(6) V skladu s pristopom iz mnenja Sveta z dne 18. junija 2021 o programu stabilnosti za leto 2021 se fiskalna naravnanost trenutno najbolje meri kot sprememba primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov), razen začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19, vendar vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, glede na srednjeročno potencialno rast[8]. Poleg upoštevanja splošne fiskalne naravnanosti se za oceno, ali je nacionalna fiskalna politika preudarna ter ali njena struktura podpira trajnostno okrevanje v skladu z zelenim in digitalnim prehodom, pozornost namenja tudi razvoju nacionalno financiranih[9] tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19) in naložb.

(7) Komisija je 2. marca 2022 sprejela sporočilo, ki zagotavlja široke smernice za fiskalno politiko v letu 2023, da bi podprla pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic ter s tem okrepila usklajevanje politik[10]. Navedla je, da se na podlagi makroekonomskih obetov iz zimske napovedi iz leta 2022 prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnanosti v obdobju 2020–2022 na večinoma nevtralno skupno fiskalno naravnanost v letu 2023 zdi ustrezen, hkrati pa se je pripravljena odzvati na spreminjajoče se gospodarske razmere. Napovedala je, da bi se morala fiskalna priporočila za leto 2023 še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne učinke čezmejnega prelivanja. Komisija je države članice pozvala, naj upoštevajo smernice v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Zavezala se je, da bo pozorno spremljala gospodarska gibanja in prilagodila svoje smernice za politiko po potrebi oziroma najpozneje v okviru pomladanskega semestrskega svežnja konec maja 2022.

(8) Kar zadeva fiskalne smernice, zagotovljene 2. marca 2022, fiskalna priporočila za leto 2023 upoštevajo slabše gospodarske obete, večjo negotovost, nadaljnja negativna tveganja in višjo inflacijo v primerjavi z zimsko napovedjo. Glede na navedeno je treba s fiskalnim odzivom povečati javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost in ohraniti kupno moč najranljivejših gospodinjstev, da bi ublažili vpliv dviga cen energentov in pomagali omejiti inflacijske pritiske zaradi drugih učinkov s ciljno usmerjenimi in začasnimi ukrepi; fiskalna politika mora ostati prožna, da se prilagodi hitro spreminjajočim se okoliščinam, in se med državami razlikovati glede na njihov fiskalni in gospodarski položaj, tudi glede izpostavljenosti krizi in dotoku razseljenih oseb iz Ukrajine.

(9) Španija je 30. aprila 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je v skladu s členom 19 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V k

---

8 Ocene fiskalne naravnanosti in njenih sestavnih delov v tem priporočilu so ocene Komisije na podlagi predpostavk, na katerih temelji pomladanska napoved Komisije iz leta 2022. Ocene Komisije glede srednjeročne potencialne rasti ne vključujejo pozitivnega učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko povečajo potencialno rast.

9 Ki se ne financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU.

10 Sporočilo Komisije Svetu: Smernice za fiskalno politiko za leto 2023, Bruselj (COM(2022) 85 final z dne 2. marca 2022).

navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija 2021 sprejel sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Španijo[11]. Izplačilo obrokov je pogojeno z razpoložljivim financiranjem in sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, da Španija zadovoljivo izpolnjuje ustrezne mejnike in cilje, določene v izvedbenem sklepu Sveta. Predpogoj za zadovoljivo izpolnjevanje je, da pri doseganju predhodnih mejnikov in ciljev ni prišlo do nazadovanja.

(10) Španija je 30. aprila 2022 predložila nacionalni reformni program za leto 2022, 29. aprila 2022 pa program stabilnosti za leto 2022 v skladu z rokom iz člena 4 Uredbe (ES) št. 1466/97. Programa sta bila ocenjena skupaj, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2022 odraža tudi polletno poročanje Španije o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.

(11) Komisija je 23. maja 2022 objavila poročilo o državi za Španijo za leto 2022[12]. V njem je ocenila napredek Španije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil, ki jih je Svet sprejel v letih 2019, 2020 in 2021, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Španiji glede na preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi s tistimi izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, ter novimi in nastajajočimi izzivi, vključno s tistimi, ki izhajajo iz ruske invazije na Ukrajino. V njem je bil ocenjen tudi napredek Španije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine kot tudi napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(12) Komisija je za Španijo opravila poglobljeni pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 in rezultate objavila 23. maja 2022[13]. Komisija je ugotovila, da v Španiji obstajajo neravnotežja. Ranljivosti so povezane zlasti z visokim zunanjim, javnim in zasebnim dolgom v razmerah visoke brezposelnosti ter imajo čezmejni pomen.

(13) Komisija je 23. maja 2022 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU. V tem poročilu je bil obravnavan proračunski položaj Španije, saj je primanjkljaj sektorja država v letu 2021 presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe. V poročilu je bilo ugotovljeno, da merilo glede primanjkljaja ni bilo izpolnjeno. V skladu s sporočilom z dne 2. marca 2022 Komisija spomladi 2022 ni predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, jeseni 2022 pa bo ponovno ocenila ustreznost predloga za njihov začetek.

(14) Svet je 20. julija 2020 Španiji priporočil, naj v letih 2020 in 2021 v skladu s splošno odstopno klavzulo sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju, ki bo sledilo. Prav tako ji je priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob krepitvi naložb. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, se je v letu 2021 primanjkljaj sektorja država Španije zmanjšal z 10,3 % BDP v letu 2020 na 6,9 % BDP v letu 2021. Odziv fiskalne politike v Španiji je podprl okrevanje gospodarstva v letu 2021, začasni nujni podporni ukrepi pa so se zmanjšali s 3,9 %

[11] Izvedbeni sklep Sveta z dne 13. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Španijo (ST 10150 2021 INIT in ST 10150 2021 ADD 1 REV 2).

[12] SWD(2022) 610 final.

[13] SWD(2022) 631 final.

BDP v letu 2020 na 2,8 % BDP v letu 2021. Ukrepi, ki jih je Španija sprejela v letu 2021, so v skladu s priporočilom Sveta z dne 20. julija 2020. Diskrecijski proračunski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, so bili večinoma začasni ali so jih spremljali izravnalni ukrepi. Hkrati nekateri diskrecijski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, niso bili začasni ali jih niso spremljali izravnalni ukrepi in so vključevali predvsem tekoče transferje regijam za kritje novih zdravstvenih potreb. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, je dolg sektorja država v letu 2021 znašal 118,4 % BDP.

(15) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu stabilnosti za leto 2022, je realističen. Vlada napoveduje, da bo realni BDP v letu 2022 zrasel za 4,3 %, v letu 2023 pa za 3,5 %. Za primerjavo je v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 predvidena nižja realna rast BDP, in sicer za 4,0 % v letu 2022 in za 3,4 % v letu 2023. Vlada v programu stabilnosti za leto 2022 pričakuje, da se bo nominalni primanjkljaj v letu 2022 zmanjšal na 5,0 % BDP, v letu 2023 pa na 3,9 %. Zmanjšanje v letu 2022 je predvsem posledica močne rasti gospodarske aktivnosti, višjih davčnih prihodkov in postopne odprave večine nujnih ukrepov. V skladu s programom naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2022 zmanjšal na 115,2 %, v letu 2023 pa na 112,4 %. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, pomladanska napoved Komisije iz leta 2022 za leti 2022 in 2023 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 4,9 % BDP oziroma 4,4 % BDP. To je v skladu s primanjkljajem, napovedanim v programu stabilnosti za leto 2022. Pomladanska napoved Komisije iz leta 2022 predvideva podoben dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 115,1 % BDP v letu 2022 in 113,7 % BDP v letu 2023. Razlika je delno posledica višjega primarnega primanjkljaja, napovedanega za leto 2023.

Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2022 je srednjeročna (10-letna povprečna) potencialna rast BDP ocenjena na 0,8 %. Vendar ta ocena ne upošteva učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko okrepijo potencialno rast Španije.

(16) Vlada je v letu 2022 postopno odpravila večino ukrepov, sprejetih v odziv na krizo zaradi COVID-19, tako da naj bi se začasni nujni podporni ukrepi zmanjšali s 2,8 % BDP v letu 2021 na 0,4 % BDP v letu 2022. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energentov, ki so v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 ocenjeni na 0,4 % BDP v letu 2022 in 0,0 % v letu 2023[14]. Ti ukrepi vključujejo predvsem socialne transferje revnejšim gospodinjstvom, znižanje posrednih davkov na porabo energije, subvencije za proizvodnjo energije ter transferje prizadetim panogam. Ti ukrepi so bili napovedani kot začasni. Če pa bi cene energentov ostale visoke tudi v letu 2023, bi se lahko nekateri od teh ukrepov nadaljevali. Nekateri od teh ukrepov niso ciljno usmerjeni, zlasti začasna ustavitev davka na proizvodnjo energije in znižanje posebnega davka na električno energijo. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo tudi stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki naj bi po

[14] Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, sprejetih od jeseni 2021, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 znašali 0,1 % BDP tako v letu 2022 kot tudi v letu 2023[15].

(17) Svet je 18. junija 2021 Španiji[16] priporočil, naj v letu 2022 uporabi mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju in si ob tem prizadeva za preudarno fiskalno politiko ter naj ohrani nacionalno financirane naložbe. Prav tako ji je priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti.

(18) V letu 2022 naj bi bila glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2022 in vključno z informacijami iz programa stabilnosti za leto 2022 fiskalna naravnanost spodbujevalna v višini –2,2 % BDP[17]. Španija namerava zagotoviti nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb, kot je priporočil Svet. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi se v primerjavi z letom 2021 povečal za 0,9 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2022 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,4 odstotne točke[18]. Zato namerava Španija ohraniti nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 ekspanziven učinek na splošno fiskalno naravnanost v višini 1,2 odstotne točke. Ta znaten ekspanziven učinek vključuje dodaten učinek ukrepov za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energentov (0,3 % BDP) ter stroškov zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (0,1 % BDP), medtem ko naj bi na ekspanziven učinek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v letu 2022 vplivalo višje povišanje cen življenjskih potrebščin v primerjavi z deflatorjem BDP, saj naj bi se povečala poraba za državno potrošnjo blaga in storitev. Po napovedi Komisije izravnalni ukrepi ne spremljajo teh ukrepov v celoti.

(19) V letu 2023 naj bi fiskalna naravnanost v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 ob nespremenjeni politiki znašala 0,0 % BDP[19]. Španija naj bi v letu 2023 še naprej uporabljala nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter

---

15 Skupno število razseljenih oseb iz Ukrajine v EU naj bi do konca leta 2022 postopoma doseglo šest milijonov, njihova geografska porazdelitev pa se ocenjuje na podlagi velikosti obstoječe diaspore, relativnega prebivalstva države članice sprejema in dejanske porazdelitve razseljenih oseb iz Ukrajine po vsej EU od marca 2022. Ocene proračunskih stroškov na osebo temeljijo na mikrosimulacijskem modelu Euromod Skupnega raziskovalnega središča Komisije, pri čemer se upoštevajo tako denarni transferji, do katerih so osebe lahko upravičene, kot tudi prejemki v naravi, kot sta izobraževanje in zdravstveno varstvo.

16 Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Španije za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 40).

17 Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

18 Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele restriktiven učinek v višini 0,3 odstotne točke BDP, in sicer zaradi postopne vrnitve na ravni pred pandemijo.

19 Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi v letu 2023 v primerjavi z letom 2022 ostal stabilen. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2023 imele restriktiven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,1 odstotne točke[20]. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 večinoma nevtralen učinek na splošno fiskalno naravnanost v višini +0,1 odstotne točke. To vključuje učinek postopne odprave ukrepov za obravnavanje višjih cen energentov (0,4 % BDP).

(20) V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se primanjkljaj sektorja država postopno zmanjšal na 3,3 % BDP v letu 2024 in na 2,9 % do leta 2025. Za primanjkljaj sektorja država se tako načrtuje, da bo do leta 2025 padel pod 3 % BDP. V skladu s programom naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do leta 2025 zmanjšal, in sicer na 110,8 % v letu 2024 in na 109,7 % v letu 2025. Na podlagi analize Komisije se zdi, da so tveganja za vzdržnost dolga v srednjeročnem obdobju visoka.

(21) V skladu s členom 19(3), točka (b), in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi (EU) 2021/241 načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se medsebojno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te prispevajo k reševanju vseh ali pomembnega dela gospodarskih in socialnih izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih, ki jih je Svet v okviru evropskega semestra v letih 2019 in 2020 naslovil na Španijo, poleg morebitnih specifičnih priporočil za državo, izdanih do datuma sprejetja načrta. Zlasti se pričakuje, da bo načrt za okrevanje in odpornost znatno prispeval k obravnavanju specifičnih priporočil za državo glede spodbujanja javnih in zasebnih naložb za pomoč pri okrevanju. Pri tem naj bi obravnaval specifična priporočila za državo glede naložb v inovacije ter digitalnega in zelenega prehoda države. Načrt vključuje tudi ukrepe za zmanjšanje visokega deleža pogodb za določen čas v zasebnem in javnem sektorju ter za okrepitev aktivnih politik trga dela. Načrt naj bi pomagal odpraviti obstoječo razdrobljenost pomoči za brezposelnost, ki je privedla do vrzeli. Prav tako naj bi prispeval k zagotavljanju znanj, spretnosti in kvalifikacij, ki so relevantni za trg dela ter naj bi spremljali zeleni in digitalni prehod Španije. Načrt lahko znatno izboljša dostop do digitalnega učenja z naložbami v naprave, znanja in spretnosti ter razvojem spletnih tečajev. Z naložbami v različnih fazah izobraževalnega cikla se lahko izboljšajo tudi rezultati izobraževanja. Ukrepi iz načrta lahko prav tako pomagajo pri obravnavanju specifičnih priporočil, s katerimi je Španija pozvana, naj izboljša pokritost in ustreznost svojih shem minimalnega dohodka in družinske podpore. Načrt naj bi tudi okrepil okvire javnega naročanja in prispeval k boljšemu poslovnemu okolju. Poleg tega lahko ukrepi iz načrta za povečanje učinkovitosti javne porabe in davčnega sistema prispevajo k vzdržnosti javnih financ.

(22) Izvajanje načrta za okrevanje in odpornost Španije naj bi prispevalo k doseganju nadaljnjega napredka pri zelenem in digitalnem prehodu. Ukrepi, ki podpirajo podnebne cilje v Španiji, predstavljajo 40 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta, ukrepi, ki podpirajo digitalne cilje, pa 28 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta. Celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v skladu z zadevnimi mejniki in cilji bo Španiji pomagalo hitro okrevati po posledicah krize zaradi COVID-19, hkrati pa bo okrepilo njeno odpornost. Sistematično vključevanje socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za

[20] Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele ekspanziven učinek v višini 0,2 odstotne točke BDP.

okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.

(23) Španija še ni uradno predložila partnerskega sporazuma in drugih programskih dokumentov kohezijske politike[21]. V skladu z Uredbo (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 bo Španija pri načrtovanju programov skladov kohezijske politike za obdobje 2021–2027 upoštevala zadevna specifična priporočila. To je predpogoj za izboljšanje učinkovitosti in povečanje dodane vrednosti finančne podpore, prejete iz skladov kohezijske politike, ob hkratnem spodbujanju usklajevanja, dopolnjevanja in skladnosti med temi skladi ter drugimi instrumenti in skladi Unije. Uspešno izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike je odvisno tudi od odprave ozkih grl za naložbe v podporo zelenemu in digitalnemu prehodu ter uravnoteženemu teritorialnemu razvoju.

(24) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, ki jih obravnava načrt za okrevanje in odpornost, se Španija sooča s številnimi dodatnimi izzivi, povezanimi s pospeševanjem zelenega prehoda, energetskimi povezavami, socialnimi, cenovno dostopnimi in energijsko učinkovitimi stanovanji ter krožnim gospodarstvom. Politike za povišanje stopenj recikliranja in spodbujanje krožnega gospodarstva lahko pomagajo omejiti uvoz blaga in tako prispevajo k izboljšanju zunanjih neravnotežij. Srednje- in dolgoročno lahko doseganje ciljev glede energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti ter okrepitev energetskih povezav prispevata tudi k zmanjšanju odvisnosti od fosilnih goriv in visokega zunanjega dolga.

(25) Španija bi imela koristi od nadaljnje ločitve gospodarske rasti od rabe virov, da bi dosegla ambicioznejše cilje EU, vključno s svežnjem „Pripravljeni na 55“. V zvezi s tem je stopnja recikliranja komunalnih odpadkov in krožne uporabe materialov v državi nižja od povprečja EU, delež odpadkov, ki se odlagajo na odlagališčih, pa je precej nad njim. Stalno usklajevanje med različnimi ravnmi države in dodatne naložbe lahko Španiji pomagajo izpolniti obveznosti glede ločenega zbiranja in recikliranja. Doseganje ciljev glede recikliranja se je preneslo na nižje ravni države. Vendar instrumenti za njihovo izvrševanje morda niso dovolj učinkoviti. Zato bi lahko dodatne reforme okrepile usklajevanje med različnimi ravnmi države, vključno s skupno razlago določb ter načrtovanjem in uporabo infrastrukture za obdelavo odpadkov. Nadaljnja podpora iz instrumenta za tehnično podporo lahko pomaga širiti dobre prakse. Morda bodo potrebne dodatne naložbe za krepitev zmogljivosti Španije za recikliranje, med drugim tudi za spodbujanje krožnega gospodarstva v določenih sektorjih. Poleg tega so inovacije in naložbe za spodbujanje krožnega gospodarstva ključne za zagotavljanje učinkovitejše rabe virov. Španija se sooča tudi s pomanjkanjem vode in mora še naprej razvijati potencial ponovne uporabe vode, med drugim tudi z vidika krožnega gospodarstva.

(26) V odziv na mandat voditeljev držav ali vlad EU iz izjave iz Versaillesa je cilj načrta REPowerEU čim prej postopno odpraviti odvisnost Evropske unije od uvoza fosilnih goriv iz Rusije. V ta namen se v dialogu z državami članicami opredeljujejo

[21] Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

najprimernejši projekti, naložbe in reforme na nacionalni, regionalni in EU ravni. Cilj teh ukrepov je zmanjšati splošno odvisnost od fosilnih goriv in nadomestiti uvoz fosilnih goriv iz Rusije s fosilnimi gorivi iz drugih držav.

(27) Po podatkih za leto 2020 odvisnost Španije od Rusije znaša 2 % za nafto in 10 % za plin, kar je precej pod povprečjem EU (26 % oziroma 44 %). Odvisnost Španije od ruskega premoga je podobna kot v preostali EU (55 %), vendar je delež trdnih fosilnih goriv v mešanici energijskih virov (2,8 %) precej pod povprečjem EU[22]. Kljub omejeni izpostavljenosti ruski nafti in plinu je zaradi trenutnih geopolitičnih razmer in visokim cenam energentov toliko bolj nujno, da Španija dodatno okrepi svoja prizadevanja za izpolnitev ciljev glede energije iz obnovljivih virov, določenih v svojem nacionalnem energetskem in podnebnem načrtu. Na podlagi načrta lahko dodatni ukrepi za podporo uvajanju obnovljivih virov energije (s poudarkom na decentraliziranih obratih in lastni porabi, med drugim tudi z nadaljnjo racionalizacijo postopkov za izdajo dovoljenj in izboljšanjem dostopa do omrežja) in dopolnilne naložbe (v shranjevanje, omrežno infrastrukturo, elektrifikacijo stavb in prometa ter obnovljivi vodik) prispevajo k nadaljnji dekarbonizaciji gospodarstva, vključno z industrijo, prometom in stanovanji, ter zmanjšajo odvisnost od fosilnih goriv in izpostavljenost mednarodnim cenam. Učinkovito vključevanje Španije v enotni energetski trg zahteva povečanje njenih energetskih povezav. Nadaljnje elektroenergetske povezave s sosednjimi državami bi lahko zlasti podprle večje vključevanje zmogljivosti Iberskega polotoka za obnovljive vire energije v enotni energetski trg. Dodatna čezmejna plinska infrastruktura, pripravljena na vodik, bi lahko dodatno prispevala k diverzifikaciji oskrbe s plinom na notranjem trgu in izkoriščanju dolgoročnega potenciala za obnovljivi vodik. Priporoča se, naj bodo, kadar je to mogoče, nove naložbe v infrastrukturo in omrežje, ki so povezane s plinom, primerne za prihodnost, da se s prehodom na trajnostna goriva v prihodnosti omogoči njihova dolgoročna trajnostnost.

(28) Nadaljnji napredek pri decentralizirani proizvodnji energije iz obnovljivih virov ter temeljitih prenovah v stanovanjskih in nestanovanjskih stavbah, zlasti v srednje velikih mestih, bi lahko bil dosežen z uvedbo ustreznih shem financiranja, izpopolnjevanjem in usposabljanjem delavcev v gradbenem sektorju, kampanjami ozaveščanja in tehnično pomočjo za podporo uporabi nepovratnih sredstev in finančnih instrumentov za prenove. Uvedba dodatnih energijsko učinkovitih socialnih in cenovno dostopnih stanovanj, zlasti na območjih z izrazitim pomanjkanjem in stresnimi tržnimi razmerami, bi lahko pripomogla tudi k omejevanju porabe energije, odločnejšemu obravnavanju zelenega prehoda in podpori ranljivim gospodinjstvom. Za uskladitev Španije s cilji svežnja „Pripravljeni na 55“ bo treba dodatno okrepiti prizadevanja za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter povečanje energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti.

(29) Medtem ko bo pospešitev prehoda s fosilnih goriv na podnebno nevtralnost v več sektorjih povzročila znatne stroške prestrukturiranja, lahko Španija v okviru kohezijske politike uporabi mehanizem za pravični prehod, da v najbolj prizadetih regijah ublaži socialno-ekonomske posledice prehoda. Poleg tega lahko Španija uporabi Evropski socialni sklad plus, da izboljša zaposlitvene možnosti in okrepi socialno kohezijo.

---

[22] Eurostat (2020), delež ruskega uvoza glede na skupni uvoz surove nafte, zemeljskega plina in črnega premoga. Za povprečje EU27 skupni uvoz temelji na uvozu iz držav zunaj EU27. Za Španijo skupni uvoz vključuje trgovino znotraj EU. Surova nafta ne vključuje rafiniranih naftnih derivatov.

(30) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil program stabilnosti za leto 2022, njegovo mnenje[23] pa je izraženo v priporočilu 1 spodaj.

(31) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi prek svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja. Za Španijo je to izraženo zlasti v priporočilih 1 in 2 spodaj.

(32) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda in te ocene Komisije preučil nacionalni reformni program za leto 2022 in program stabilnosti za leto 2022. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1, 2 in 4 spodaj. Priporočili 1 in 2 prispevata tudi k izvajanju priporočila za euroobmočje, zlasti prvega in četrtega priporočila za euroobmočje. Fiskalne politike iz priporočila 1 med drugim prispevajo k odpravljanju neravnotežij, povezanih z visokim javnim dolgom. Politike iz priporočila 2 med drugim prispevajo k zmanjšanju javnega, zasebnega in zunanjega dolga, saj bo celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost podprlo rast in hkrati okrepilo odpornost gospodarstva. Politike iz priporočila 4 med drugim prispevajo k odpravljanju dolgoročnejših ranljivosti, povezanih z visokim zunanjim dolgom, v razmerah visoke brezposelnosti –

PRIPOROČA, da Španija v letih 2022 in 2023 ukrepa tako, da:

1. v letu 2023 zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov pod srednjeročno potencialno rast BDP, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energentov, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine; je pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram; razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost, načrta RePowerEU in drugih sredstev EU; si v obdobju po letu 2023 prizadeva za fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev, zagotavljanju verodostojnega in postopnega zmanjševanja dolga ter zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ s postopno konsolidacijo, naložbami in reformami;

2. nadaljuje izvajanje svojega načrta za okrevanje in odpornost v skladu z mejniki in cilji, določenimi v Izvedbenem sklepu Sveta z dne 13. julija 2021; predloži programske dokumente kohezijske politike za obdobje 2021–2027, da se zaključijo pogajanja s Komisijo, in nato začne njihovo izvajanje;

3. poviša stopnje recikliranja, da bi dosegla cilje EU, in spodbuja krožno gospodarstvo, in sicer z boljšim usklajevanjem med vsemi ravnmi države in nadaljnjimi naložbami za izpolnjevanje obveznosti glede ločenega zbiranja odpadkov in recikliranja ter za povečanje ponovne uporabe vode;

[23] V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

4. zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv; pospeši uvajanje energije iz obnovljivih virov, s poudarkom na decentraliziranih obratih in lastni porabi, med drugim tudi z nadaljnjo racionalizacijo postopkov za izdajo dovoljenj in izboljšanjem dostopa do omrežja; podpira dopolnilne naložbe v shranjevanje, omrežno infrastrukturo, elektrifikacijo stavb in prometa ter obnovljivi vodik; razširi zmogljivosti energetskih povezav; poveča razpoložljivost energijsko učinkovitih, socialnih in cenovno dostopnih stanovanj, med drugim tudi s prenovo.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik