EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.5.2022.
COM(2022) 610 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Španjolske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2022.

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

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Španjolske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2022.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

Uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[3], kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Mehanizam doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ažuriran [je] [XX] lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

(2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak Europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir zajedničku predanost daljnjoj provedbi europskog stupa socijalnih

[1] SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
[2] SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
[3] Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017., ponovno potvrđenu na socijalnom samitu u Portu u svibnju 2021. Europsko vijeće potvrdilo je 25.ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je utvrđeno da je Španjolska jedna od država članica za koje je potrebno detaljno preispitivanje[4]. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 5. travnja 2022., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava, koji je Vijeće donijelo 14. ožujka 2022.

(3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se, primjerice, u višim cijenama energenata i hrane te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja žive u energetskom siromaštvu ili su izložena riziku od energetskog siromaštva. EU se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana primjena[5] Direktive o privremenoj zaštiti, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u EU-u, kao i pristup obrazovanju i izobrazbi, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi.

(4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u postupku europskog semestra jer se planovi odnose na sve ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uz sve preporuke za pojedine zemlje izdane do datuma dostave izmijenjenog plana.

(5) Opća klauzula o odstupanju aktivirana je u ožujku 2020.[6] Komisija je u Komunikaciji od 3. ožujka 2021.[7] iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izglede u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinuirani poremećaji u

---

4 Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

5 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite, SL L 71, 4.3.2022., str. 1.

6 Komunikacija Komisije Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu, Bruxelles, 20.3.2020., COM(2020) 123 final.

7 Komunikacija Komisije Vijeću „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike”, Bruxelles, 3.3.2021., COM(2021) 105 final.

lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju u okviru Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

(6) U skladu s pristupom iz mišljenja Vijeća od 18. lipnja 2021. o Programu stabilnosti za 2021. smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda), isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast[8]. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država[9] (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

(7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023., čiji je cilj poduprijeti pripremu programa stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika[10]. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike primjeren za 2023., uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.

(8) U pogledu fiskalnih smjernica od 2. ožujka 2022., u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi sa zimskom prognozom. Na temelju tih razmatranja, fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka; fiskalna politika trebala bi ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju i trebala bi se razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.

(9) Španjolska je 30. travnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju

---

8 Preporuka sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

9 Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a.

10 Komunikacija Komisije Vijeću: Smjernice za fiskalnu politiku za 2023., Bruxelles, 2.3.2022., COM(2022) 85 final.

članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Španjolske[11]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, donesenoj u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Španjolska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu ukinute.

(10) Španjolska je 30. travnja 2022. dostavila Nacionalni program reformi za 2022., a 29. travnja 2022. Program stabilnosti za 2022., u skladu s rokom utvrđenim u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti, ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Španjolske o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Španjolsku[12] za 2022. Ocijenila je napredak Španjolske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirala provedbu plana za oporavak i otpornost Španjolske na temelju tablice pokazatelja oporavka i otpornosti. Na temelju te analize, u izvješću su utvrđeni nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i nove i nadolazeće izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. Ocijenila je i napredak Španjolske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i postizanju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(12) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Španjolsku u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i objavila rezultate 23. svibnja 2022.[13] Komisija je zaključila da u Španjolskoj postoje neravnoteže. Posebno, slabosti se odnose na visoki vanjski, javni i privatni dug u kontekstu visoke nezaposlenosti te imaju prekogranični učinak.

(13) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Španjolske jer je njezin deficit opće države 2021. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen. U skladu s Komunikacijom od 2. ožujka 2022. Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2022. te će u jesen 2022. ponovno procijeniti relevantnost prijedloga za pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita.

(14) Vijeće je 20. srpnja 2020. Španjolskoj preporučilo da 2020. i 2021. u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Španjolska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti

[11] Provedbena odluka Vijeća od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Španjolske (ST 10150 2021 INIT i ST 10150 2021 ADD 1 REV 2).

[12] SWD(2022) 610 final.

[13] SWD(2022) 631 final.

duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Španjolskoj u 2021. pao je na 6,9 % BDP-a s 10,3 % BDP-a koliko je iznosio u 2020. Španjolska je odgovorom u okviru fiskalne politike pomogla gospodarski oporavak u 2021., a privremene hitne mjere potpore smanjile su se s 3,9 % BDP-a u 2020. na 2,8 % u 2021. Mjere koje je Španjolska poduzela u 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. bile su uglavnom privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Istodobno, neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu bile privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama, a uglavnom su se sastojale od tekućih transfera regijama za pokrivanje novih potreba u zdravstvu. Prema podacima koje je potvrdio Eurostat, dug opće države u 2021. iznosio je 118,4 % BDP-a.

(15) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2022. je realan. Vlada predviđa se da će se realni BDP povećati za 4,3 % u 2022. i za 3,5 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se manji rast realnog BDP-a od 4,0 % u 2022. i 3,4 % u 2023. Vlada u Programu stabilnosti za 2022. očekuje da će se ukupni deficit smanjiti na 5,0 % BDP-a u 2022. i na 3,9 % u 2023. Smanjenje u 2022. uglavnom je rezultat snažnog rasta gospodarske aktivnosti, povećanja poreznih prihoda i ukidanja većine hitnih mjera. Prema programu, očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 115,2 % u 2022. i na 112,4 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 4,9 % BDP-a za 2022. odnosno 4,4 % BDP-a za 2023. To je u skladu s deficitom predviđenim u Programu stabilnosti za 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se sličan udio duga opće države u BDP-u od 115,1 % u 2022. i 113,7 % u 2023. Razlika je djelomično posljedica višeg primarnog deficita predviđenog za 2023.

Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 0,8 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru Plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni gospodarski rast Španjolske.

(16) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene mjere hitne potpore smanjiti s 2,8 % BDP-a u 2021. na 0,4 % BDP-a u 2022. Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,4 % BDP-a u 2022. i 0,0 % BDP-a u 2023[14]. Te se mjere uglavnom sastoje od socijalnih transfera kućanstvima, smanjenja neizravnih poreza na potrošnju energije, subvencija za proizvodnju i prijenos energije pogođenim sektorima. Mjere su bile najavljene kao privremene, no ako cijene energije ostanu povišene i 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, osobito suspenzija poreza na proizvodnju energije ili smanjenje posebnog poreza na električnu energiju. Na državni deficit utječu troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se

[14] Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022. i 0,1 % u 2023[15].

(17) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo[16] da bi Španjolska u 2022. trebala iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Osim toga, trebala bi očuvati ulaganja koja financira država. Preporučilo je i da Španjolska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno poticanje ulaganja radi povećanja potencijala za rast.

(18) Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. i podataka iz Programa stabilnosti za 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi -2.2 % BDP-a[17]. Španjolska namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a povećati za 0,9 postotnih bodova BDP-a u odnosu na 2021. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2022. biti ekspanzivan i iznositi 0,4 postotnih bodova BDP-a.[18] Stoga u skladu s preporukom Vijeća Španjolska namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivan učinak od 1,2 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (0,3 % BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,1 % BDP-a), a predviđa se da će veći porast potrošačkih cijena u odnosu na deflator BDP-a utjecati na ekspanzivni učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2022. jer će se povećati izdaci za državnu potrošnju roba i usluga. Na temelju Komisijine prognoze, te mjere nisu u potpunosti popraćene kompenzacijskim mjerama.

(19) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi 0,0 % BDP-a uz pretpostavku nepromijenjenih politika[19]. Predviđa se da će Španjolska 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za

---

15 Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u EU postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspore, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, pri čemu se u obzir uzimaju novčani transferi na koje ljudi mogu imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

16 Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2021., SL C 304, 29.7.2021., str. 40.

17 Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

18 Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a zbog postupnog povratka na razine prije pandemije.

19 Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost te sredstvima drugih fondova EU-a u 2023. ostati stabilan u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2023. biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a[20]. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati uglavnom neutralan učinak od +0,1 postotna boda na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,4 % BDP-a).

(20) U Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 3,3 % BDP-a u 2024. i na 2,9 % do 2025. Stoga se predviđa da će deficit opće države biti ispod 3 % BDP-a do 2025. Prema programu, očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti do 2025., točnije na 110,8 % u 2024. i zatim dodatno pasti na 109,7 % u 2025. Na temelju analize Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju visoki.

(21) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V., plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Doprinose svladavanju svih ili znatnog dijela ekonomskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Španjolskoj u postupku europskog semestra 2019. i 2020., uz sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana. Posebno, očekuje se da će se planom za oporavak i otpornost znatno doprinijeti odgovoru na preporuke za pojedinu zemlju o poticanju javnih i privatnih ulaganja za potporu oporavku. Očekuje se da će se time odgovoriti na preporuke za pojedinu zemlju o ulaganjima u inovacije te digitalnoj i zelenoj tranziciji zemlje. Plan uključuje i mjere za smanjenje visokog udjela ugovora na određeno vrijeme u privatnom i javnom sektoru te jačanje mjera aktivnih politika tržišta rada. Očekuje se da će plan pomoći u rješavanju problema postojeće rascjepkanosti pružanja potpore nezaposlenim osobama, zbog koje su nastale razlike. Očekuje se da će doprinijeti i stjecanju vještina i kvalifikacija relevantnih za tržište rada koje bi trebale pratiti zelenu i digitalnu tranziciju Španjolske. Pristup digitalnom učenju može se znatno poboljšati planom kroz ulaganja u uređaje i vještine, ali i razvojem internetskih tečajeva. Obrazovni ishodi mogu se poboljšati i zbog ulaganja u različitim fazama obrazovnog ciklusa. Mjere iz plana mogu doprinijeti i odgovoru na preporuke za pojedinu zemlju u kojima se od Španjolske traži da poboljša opseg i primjerenost svojeg programa zajamčenog minimalnog dohotka i potpore obiteljima. Očekuje se da će se planom pojačati i okvir javne nabave i doprinijeti boljem poslovnom okruženju. Osim toga, mjere iz plana kojima se nastoji postići učinkovitija javna potrošnja i porezni sustav mogu doprinijeti fiskalnoj održivosti.

(22) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Španjolske doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Španjolskoj namijenjeno je 40 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 28 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana. Potpuna provedba plana za oporavak i

[20] Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

otpornost, u skladu s dogovorenim relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Španjolskoj da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

(23) Španjolska još nije službeno dostavila sporazum o partnerstvu i druge programske dokumente kohezijske politike[21]. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. Španjolska uzima u obzir relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblju 2021.–2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i usklađenosti između tih fondova i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.

(24) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Španjolska se suočava s brojnim dodatnim izazovima koji se odnose na ubrzavanje zelene tranzicije, energetske interkonekcije, socijalno stanovanje i energetski učinkovito stanovanje po pristupačnim cijenama te kružno gospodarstvo. Politike za povećanje stopa recikliranja i promicanje kružnog gospodarstva mogu pomoći u ograničavanju uvoza robe, doprinoseći poboljšanju vanjskih neravnoteža. Srednjoročno i dugoročno, ispunjavanje ciljeva u pogledu obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti te povećanje energetskih interkonekcija također mogu doprinijeti smanjenju ovisnosti o fosilnim gorivima i visokog vanjskog duga.

(25) Španjolskoj bi koristilo daljnje odvajanje gospodarskog rasta od upotrebe resursa kako bi ispunila ambicioznije ciljeve EU-a, uključujući paket „Spremni za 55 %”. U tom pogledu, stopa recikliranja komunalnog otpada i stopa kružne upotrebe materijala u Španjolskoj ispod su prosjeka EU-a, a udio otpada koji se odlaže na odlagališta znatno je iznad prosjeka. Održiva koordinacija među različitim razinama vlasti i dodatna ulaganja mogu Španjolskoj pomoći u ispunjavanju obveza u području odvojenog skupljanja otpada i recikliranja. Postizanje ciljeva recikliranja kaskadno je preusmjereno na niže razine vlasti. Međutim, instrumenti za njihovu provedbu možda neće biti dovoljno djelotvorni. Stoga bi se dodatnim reformama mogla ojačati koordinacija među različitim razinama vlasti, među ostalim u pogledu zajedničkog tumačenja odredbi te za planiranje i upotrebu infrastrukture za obradu otpada. Daljnjom potpora iz Instrumenta za tehničku potporu može se pomoći širenju najbolje prakse. Mogla bi biti potrebna dodatna ulaganja u cilju jačanja kapaciteta recikliranja Španjolske, uključujući za promicanje kružnog gospodarstva u određenim sektorima. Konačno, inovacije i ulaganja za promicanje kružnog gospodarstva ključni su za

[21] Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike. SL L 231, 30.6.2021., str. 159.

osiguravanje veće učinkovitosti resursa. Španjolska je također pogođena nestašicom vode i treba dodatno razviti potencijal oporabe vode, uključujući iz perspektive kružnog gospodarstva.

(26) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada EU-a utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, planom REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Europske unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama utvrđuju se najprikladniji projekti, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini EU-a. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.

(27) Prema podacima iz 2020. ovisnost Španjolske o Rusiji iznosi 2 % za naftu i 10 % za plin, što je znatno ispod prosjeka EU-a (26 %, odnosno 44 %). Ovisnost Španjolske o ruskom ugljenu slična je kao i u ostatku EU-a (55 %), ali u kontekstu u kojem je udio krutih fosilnih goriva u strukturi izvora energije (2,8 %) znatno niži od prosjeka EU-a[22]. Iako je izloženost ruskoj nafti i plinu ograničena, zbog trenutačne geopolitičke situacije i visokih cijena energenata Španjolska bi trebala hitno uložiti dodatne napore kako bi ostvarila ciljeve u pogledu obnovljivih izvora energije utvrđene u nacionalnom energetskom i klimatskom planu. Na temelju plana, dodatne mjere za potporu uvođenju energije iz obnovljivih izvora (s naglaskom na decentraliziranim postrojenjima i potrošnji vlastite energije, među ostalim dodatnim pojednostavnjenjem procedura izdavanja dozvola i poboljšanjem pristupa mreži) i dopunskim ulaganjima (u skladištenje, mrežnu infrastrukturu, elektrifikaciju zgrada i prometa te vodik iz obnovljivih izvora) mogu pridonijeti daljnjoj dekarbonizaciji gospodarstva, uključujući industriju, promet i stanovanje, te smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima i izloženost međunarodnim cijenama. Za djelotvornu integraciju Španjolske u jedinstveno energetsko tržište potrebno je povećati broj njezinih energetskih interkonekcija. Osobito bi se dodatnim elektroenergetskim interkonekcijama sa susjednim zemljama mogla poboljšati integracija kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora Pirenejskog poluotoka u jedinstveno energetsko tržište. Dodatna prekogranična plinska infrastruktura prilagođena vodiku mogla bi dodatno doprinijeti diversifikaciji opskrbe plinom na unutarnjem tržištu i iskorištavanju dugoročnog potencijala vodika iz obnovljivih izvora. Preporučuje se da nova ulaganja u plinsku infrastrukturu i mreže budu, ako je moguće, otporna na buduće promjene kako bi se budućom prenamjenom za održiva goriva omogućila njihova dugoročna održivost.

(28) Daljnji napredak u decentraliziranoj proizvodnji energije iz obnovljivih izvora i temeljitim obnovama u stambenim i nestambenim zgradama, posebno u gradovima srednje veličine, mogao bi se postići uspostavom odgovarajućih programa financiranja, usavršavanjem i izobrazbom radnika u građevinskom sektoru, informativnim kampanjama i tehničkom pomoći za potporu korištenju bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata za obnove. Osim toga, uvođenje dodatnog energetski učinkovitog socijalnih stanovanja i stanovanja po pristupačnim cijenama, posebno na područjima s izrazitim pomanjkanjem i stresnim tržišnim uvjetima, moglo bi pomoći u ograničavanju potrošnje energije, odlučnijem odgovoru na zelenu tranziciju i potpori ranjivim kućanstvima. Ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje korištenja energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti

[22] Eurostat (2020.), udio uvoza iz Rusije u odnosu na ukupni uvoz sirove nafte, prirodnog plina i kamenog ugljena. U prosjeku za EU-27, ukupni uvoz obuhvaća uvoz iz zemalja izvan EU-27. Ukupni uvoz za Španjolsku uključuje trgovinu unutar EU-a. Sirova nafta ne uključuje rafinirane naftne derivate.

trebaju biti ambiciozniji radi usklađenja Španjolske s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”.

(29) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Španjolska može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjila socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Španjolska može iskoristiti Europski socijalni fond plus kako bi poboljšala mogućnosti za zapošljavanje i ojačala socijalnu koheziju.

(30) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2022. i njegovo je mišljenje[23] navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(31) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Španjolsku se to posebno odražava u preporukama 1. i 2. u nastavku.

(32) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1., 2. i 4. u nastavku. Preporukama 1. i 2. doprinosi se i provedbi Preporuke za europodručje, konkretno provedbi prve i četvrte preporuke za europodručje. Fiskalnim politikama iz preporuke 1. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju neravnoteža povezanih s visokim državnim dugom. Politikama iz preporuke 2. doprinosi se, među ostalim, smanjenju državnog, privatnog i vanjskog duga jer će potpuna provedba plana za oporavak i otpornost poduprijeti rast jačanjem otpornosti gospodarstva. Politikama iz preporuke 4. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju slabosti povezanih s dugoročno visokim vanjskim dugom, u kontekstu visoke nezaposlenosti.

PREPORUČUJE da Španjolska u 2022. i 2023. poduzme mjere kojima je cilj:

1. U 2023. osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem rasta tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na porast cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Pripremiti se za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost, među ostalim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, plana RePowerEU i drugih fondova EU-a. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja vjerodostojnog i postupnog smanjenja duga i fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju zahvaljujući postupnoj konsolidaciji, ulaganjima i reformama.

2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 13. srpnja 2021. Dostaviti programske dokumente kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. u cilju dovršetka pregovora s Komisijom i zatim početka njihove provedbe.

[23] Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

3. Povećati stope recikliranja radi ostvarenja ciljeva EU-a i promicanja kružnog gospodarstva jačanjem koordinacije na svim razinama vlasti te poduzimanjem dodatnih ulaganja kako bi se ispunile obveze odvojenog skupljanja otpada i recikliranja, kao i povećala oporaba vode.

4. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima. Ubrzati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, a osobito se fokusirati na decentralizirana postrojenja i potrošnju vlastite energije, među ostalim pojednostavnjenjem procedura izdavanja dozvola i poboljšanjem pristupa mreži. Poduprijeti dopunska ulaganja u skladištenje, mrežnu infrastrukturu, elektrifikaciju zgrada i prometa te vodik iz obnovljivih izvora. Povećati kapacitet za energetske interkonekcije. Povećati dostupnost energetski učinkovitog socijalnog stanovanja i stanovanja po pristupačnim cijenama, među ostalim obnovom zgrada.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik