EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.5.2023.
COM(2023) 609 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Španjolske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2023.

{SWD(2023) 609 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Španjolske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2023.

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 državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima EU-a. U skladu s prioritetima europskog semestra on doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku te provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Mehanizam pomaže i u jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar EU-a i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ažuriran je 30. lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

[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.).

(2) Komisija je 22. studenoga 2022. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2023.[4], čime je označen početak europskog semestra 2023. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 23. ožujka 2023. prioritete tog pregleda na temelju četiri dimenzije konkurentne održivosti. Komisija je 22. studenoga 2022. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2023., u kojem je utvrđeno da je Španjolska jedna od država članica koja može biti pogođena neravnotežama ili postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i mišljenje o nacrtu proračunskog plana Španjolske za 2023. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 16. svibnja 2023., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 13. ožujka 2023.

(3) Iako gospodarstva EU-a pokazuju iznimnu otpornost, geopolitički kontekst i dalje ima negativan utjecaj. Čvrsto stojeći uz Ukrajinu, EU je svoj program gospodarske i socijalne politike EU-a usmjerio na smanjenje negativnih posljedica energetskih šokova na ranjiva kućanstva i poduzeća u kratkoročnom razdoblju te na nastavak rada na zelenoj i digitalnoj tranziciji, potpori održivom i uključivom rastu, očuvanju makroekonomske stabilnosti i povećanju otpornosti u srednjoročnom razdoblju. U velikoj je mjeri usmjeren i na povećanje konkurentnosti i produktivnosti EU-a.

(4) Komisija je 1. veljače 2023. objavila Komunikaciju „Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija”[5] u cilju povećanja konkurentnosti industrije EU-a s nultom neto stopom emisija i omogućivanja brzog prelaska na klimatsku neutralnost. Taj plan dopunjuje sadašnje napore u okviru europskog zelenog plana i plana REPowerEU. Cilj je tog plana omogućiti poticajnije okruženje za povećanje EU-ovih proizvodnih kapaciteta za tehnologije i proizvode s nultom neto stopom emisija koji su potrebni za ostvarenje EU-ovih ambicioznih klimatskih ciljeva te osigurati pristup relevantnim kritičnim sirovinama, među ostalim diversifikacijom nabave, primjerenim iskorištavanjem geoloških resursa u državama članicama i povećanjem recikliranja sirovina. Plan se temelji se na četiri stupa: predvidljivom i pojednostavnjenom regulatornom okruženju, bržem pristupu financijskim sredstvima, unapređenju vještina i otvorenoj trgovini za otporne lance opskrbe. Osim toga, u cilju oblikovanja regulatornog okvira za poticanje rasta, Komisija je 16. ožujka 2023. objavila Komunikaciju „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”,[6] koja se temelji na devet međusobno dopunjujućih pokretača konkurentnosti. U njoj se utvrđuju prioriteti politike koji se odnose na aktivno uvođenje strukturnih poboljšanja, dobro usmjerena ulaganja i regulatorne mjere za dugoročnu konkurentnost EU-a i njegovih država članica. Preporuke u nastavku pridonose ostvarenju tih prioriteta.

(5) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2023. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020. i 2022. i dalje su jednako relevantne i za planove za

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(6) Uredba o planu REPowerEU[7] donesena je 27. veljače 2023. s ciljem da se postupno ukine ovisnost EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. To će doprinijeti energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u, dok će se istodobno povećavati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapaciteti za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Uredbom se državama članicama omogućuje da u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost dodaju novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirale ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU. Tim reformama i ulaganjima doprinijet će se i povećanju konkurentnosti industrije EU-a s nultom neto stopom emisija, kako je navedeno u Industrijskom planu u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija i provedbi preporuka za pojedinu zemlju koje se odnose na energetiku i upućene su državama članicama 2022. odnosno 2023., ovisno o slučaju. Uredbom o planu REPowerEU uvodi se nova kategorija bespovratne financijske potpore koja se državama članicama stavlja na raspolaganje za financiranje novih reformi i ulaganja u energetici u okviru njihovih planova za oporavak i otpornost.

(7) Komisija je 8. ožujka 2023. donijela Komunikaciju o smjernicama za fiskalnu politiku u 2024., kako bi državama članicama olakšala pripremu programa stabilnosti i konvergencije i tako poboljšala koordinaciju politika[8]. Komisija je podsjetila na to da će se opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu deaktivirati krajem 2023. U razdoblju 2023.–2024. pozvala je na provedbu fiskalnih politika kojima se osigurava srednjoročna održivost duga i održivo povećava potencijalni rast. Države članice pozvane su da u svojim programima stabilnosti i konvergencije za 2023. navedu kako će svojim fiskalnim planovima osigurati usklađenost s referentnom vrijednosti deficita od 3 % BDP-a te uvjerljivo i kontinuirano smanjenje duga ili zadržavanje duga na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Komisija je države članice pozvala da postupno ukinu nacionalne fiskalne mjere uvedene za zaštitu kućanstava i poduzeća od naglog porasta cijena energije, počevši od najmanje ciljanih mjera. Navela je da bi, bude li mjere potpore trebalo produljiti zbog novih pritisaka na cijene energije, države članice takve mjere trebale znatno bolje nego prije usmjeriti na ranjiva kućanstva i poduzeća. Komisija je predložila da fiskalne preporuke budu kvantificirane i diferencirane te izrađene na temelju neto primarnih rashoda, kako je predloženo u Komunikaciji Komisije o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a[9]. Preporučila je da sve države članice nastave štititi ulaganja koja financira država i osiguraju djelotvorno korištenje sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, posebno za potrebe ciljeva zelene i digitalne tranzicije i otpornosti. Komisija je navela da će Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2024. na temelju podataka o realizaciji za 2023., u skladu s postojećim pravnim odredbama.

(8) Komisija je 26. travnja 2023. predstavila zakonodavne prijedloge za provedbu opsežne reforme EU-ovih pravila gospodarskog upravljanja. Glavni je cilj tih prijedloga ojačati

---

7 Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavljâ o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1.).

8 COM(2023) 141 final.

9 COM(2022) 583 final.

održivost javnog duga i reformama i ulaganjima promicati održiv i uključiv rast u svim državama članicama. Prijedlozi bi državama članicama omogućili više kontrole nad izradom svojih srednjoročnih planova, a istodobno se uvodi stroži sustav praćenja provedbe kako bi se osiguralo da države članice ispune obveze koje su preuzele u svojim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima. Cilj je da se zakonodavni rad dovrši u 2023.

(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 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[10]. 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 28. travnja 2023. dostavila Nacionalni program reformi za 2023., a 28. travnja 2023. Program stabilnosti za 2023., u skladu s člankom 4. stavkom 1. 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 2023. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Španjolske o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(11) Komisija je 24. svibnja 2023. objavila Izvješće za Španjolsku[11] za 2023. U njemu je ocijenjen napredak Španjolske u smislu relevantnih preporuka za tu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2022. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Španjolske. Na temelju te analize, u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Španjolske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(12) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Španjolsku u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i objavila rezultate 24. svibnja 2023[12]. Zaključila je da u Španjolskoj postoje makroekonomske neravnoteže. Osobito, slabosti koje se odnose na visok privatni, javni i vanjski dug koje imaju prekogranični učinak smanjuju se, ali su i dalje prisutne. Udjeli vanjskog duga i posebno privatnog duga smanjili su se tijekom 2010.-tih godina te, nakon privremenog prekida u 2020., nastavili pad u 2021. i očekuje se da će se nastaviti smanjivati pod utjecajem gospodarskog rasta. Ipak, još su uvijek na povišenim razinama. Vanjskom položaju pogodovao je tekući račun koji je cijelo desetljeće bio u suficitu, iako se nedavno smanjio, što je rezultat posljedica pandemije na izvoz turizma i viših cijena energije u 2022. Državni dug i dalje je visok. U 2022. se ponovno počeo smanjivati, što je prije pandemije donijelo poboljšanja,

[10] Provedbena odluka Vijeća od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Španjolske (ST 10150/21; ST 10150/21 ADD 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2; ST 10150/21 COR 1).

[11] SWD(2023) 609 final.

[12] SWD(2023) 632 final.

zbog snažnog rasta nominalnog BDP-a, ali ipak ostaje iznad pretpandemijskih razina. U 2023. i 2024. očekuje se nastavak ovog smanjenja uz umjereniji ritam, na temelju mjera politika u planu za oporavak i otpornost. Financijski sustav pokazao je otpornost na nedavne šokove koje su uzrokovale pandemija i energetska kriza. Nezaposlenost se ponovno smanjuje, iako je još uvijek visoka te i dalje postoje određene slabosti, uključujući vrlo visoku dugotrajnu nezaposlenost i nezaposlenost mladih. Potencijalni rizici koji utječu na dodatno smanjenje slabosti povezani su uglavnom s učinkom strožih financijskih uvjeta na financijske položaje kućanstava i poduzeća kao i srednjoročnu do dugoročnu održivost državnog duga s obzirom na trenutačne tržišne uvjete i starenje stanovništva. Napredak politika je povoljan i nastavak provedbe plana za oporavak i otpornost trebao bi donijeti dodatna poboljšanja.

(13) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat[13], deficit opće države u Španjolskoj se s 6,9 % BDP-a u 2021. smanjio na 4,8 % BDP-a u 2022., dok je dug opće države pao sa 118,3 % BDP-a krajem 2021. na 113,2 % BDP-a krajem 2022. Komisija je 24. svibnja 2023. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a[14]. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Španjolske jer je njezin deficit opće države 2022. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen. U skladu s Komunikacijom od 8. ožujka 2023.[15] Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2023. te je navela da će Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2024. na temelju podataka o realizaciji za 2023. Španjolska bi to trebala uzeti u obzir pri izvršenju svojeg proračuna za 2023. i pripremi nacrta proračunskog plana za 2024.

(14) Na saldo opće države utjecale su mjere fiskalne politike donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. U 2022. su te mjere koje su utjecale na smanjenje prihoda uključivale smanjenje PDV-a na električnu energiju i plin, smanjenje posebnog poreza za električnu energiju i suspenziju poreza na vrijednost proizvodnje električne energije; dok su mjere koje su utjecale na povećanje rashoda uključivale opći popust za gorivo od 20 centi po litri, potporu dohotka kućanstvima i energetski intenzivnim industrijama, veće naknade s pomoću socijalnih vaučera za energiju i diskontne cijene za korištenje javnog prijevoza. Komisija procjenjuje da je u 2022. neto proračunski trošak tih mjera iznosio 1,6 % BDP-a. Istodobno je procijenjeni trošak privremenih mjera hitne potpore zbog pandemije bolesti COVID-19 pao s 3,1 % BDP-a u 2021. na 0,5 % BDP-a u 2022.

(15) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo Španjolskoj[16] da u 2022. iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Osim toga, Španjolska bi trebala očuvati ulaganja koja financira država. Vijeće je Španjolskoj preporučilo i da ograniči rast tekućih rashoda koje financira država.

---

13 Eurostat–Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 47/2023, 21.4.2023.

14 COM(2023) 631 final, 24.5.2023.

15 COM(2023) 141 final, 8.3.2023.

16 Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2021., SL C 304, 29.7.2021., str. 38.

(16) Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike[17] bio je u 2022. poticajan, na – 2,5 % BDP-a. Španjolska je u skladu s Preporukom Vijeća nastavila pružati potporu oporavku ulaganjima koja su financirana sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a iznosili su 1,1 % BDP-a u 2022. (1,2 % BDP-a u 2021.). Ulaganja koja financira država imala su ekspanzivan učinak od 0,3 postotna boda na smjer fiskalne politike[18]. Španjolska je stoga, u skladu s Preporukom Vijeća, očuvala ulaganja koja financira država. Ujedno je rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) imao ekspanzivan učinak od 2,7 postotnih bodova na smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključivao je dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (dodatni neto proračunski trošak od 1,5 % BDP-a). Istodobno su rastu neto primarnih tekućih rashoda doprinijeli su i veći izdaci za intermedijarnu potrošnju te socijalne transfere u naravi. Znatan ekspanzivni učinak rashoda koje financira država samo je djelomično posljedica mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. Španjolska stoga nije u dovoljnoj mjeri ograničila rast tekućih rashoda koje financira država.

(17) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti realan je za 2023., a nakon toga optimističan. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 2,1 % u 2023. i za 2,4 % u 2024. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se nešto manji rast realnog BDP-a, od 1,9 % u 2023. i 2,0 % u 2024., uglavnom zbog nižih doprinosa privatne potrošnje u 2023. i 2024. nego što je očekivano te umjerenijeg rasta ulaganja u 2024.

(18) Vlada u Programu stabilnosti za 2023. očekuje da će se deficit opće države u 2023. smanjiti na 3,9 % BDP-a. Smanjenje u 2023. uglavnom je posljedica nižih troškova mjera koje su poduzete kao odgovor na povećanje cijena energije u usporedbi s 2022. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti sa 113,2 % BDP-a krajem 2022. na 111,9 % BDP-a krajem 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 4,1 % BDP-a za 2023. To je u skladu s deficitom predviđenim u Programu stabilnosti. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se niži udio duga opće države u BDP-u od 110,6 % krajem 2023., zbog niže prilagodbe stanja i tokova.

(19) Očekuje se da će na saldo države u 2023. i dalje utjecati mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. Te mjere obuhvaćaju produljene mjere iz 2022. (osobito smanjenje PDV-a na električnu energiju i plin, smanjenje posebnog poreza na električnu energiju, suspenziju poreza na vrijednost proizvodnje električne energije, potpore dohotku kućanstvima i energetski intenzivnim industrijama, veće naknade s pomoću socijalnih vaučera za energiju i diskontne cijene za korištenje javnog prijevoza) te nove mjere kao što su popust za gorivo od 20 centi po litri sada usmjerene na cestovni i pomorski prijevoz i na sektore poljoprivrede i ribarstva te paušalni iznos subvencije od 200 EUR po

[17] Smjer fiskalne politike mjeri se 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 (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast. Za više detalja vidjeti okvir 1 u tablicama s fiskalnim statističkim podacima.

[18] Drugi kapitalni rashodi koje financira država imali su kontrakcijski učinak od 0,3 postotna boda BDP-a zbog postupne prilagodbe na pretpandemijske razine.

kućanstvu s niskim dohotkom. Trošak tih mjera djelomično je neutraliziran porezom na neočekivanu dobit velikih opskrbljivača energije. Uzimajući u obzir te prihode, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. neto proračunski trošak tih mjera potpore iznositi 0,6 % BDP-a[19]. Čini se da većina mjera u 2023. nije usmjerena na najranjivija kućanstva i poduzeća i da mnoge ne šalju jasan cjenovni signal s ciljem smanjenja potražnje za energijom i povećanja energetske učinkovitosti. Stoga se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa da će iznos ciljanih mjera potpore koji treba uzeti u obzir pri ocjeni usklađenosti s preporukom za 2023. iznositi 0,2 % BDP-a u 2023. (u usporedbi s 0,5 % BDP-a u 2022.). Naposljetku, očekuje se da će saldu države 2023. pogodovati postupno ukidanje privremenih hitnih mjera zbog bolesti COVID-19 u iznosu od 0,5 % BDP-a.

(20) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo Španjolskoj[20] da osigura razboritu fiskalnu politiku u 2023., posebno ograničavanjem rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje[21], uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Španjolska bi se istodobno trebala pripremiti za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Španjolskoj je bilo preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije.

(21) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan (–0,3 % BDP-a). To je u skladu s ekspanzivnim smjerom fiskalne politike u 2022. (–2,5 % BDP-a). Predviđa se da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) u 2023. imati uglavnom neutralan učinak od 0,2 % BDP-a na smjer fiskalne politike. Stoga je predviđeni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u skladu s Preporukom Vijeća. Predviđeni uglavnom neutralan učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država rezultat je, u osnovi, smanjenih neto troškova mjera potpore (ciljanih i neciljanih) kućanstvima i poduzećima koji su najosjetljiviji na povećanja cijena energije (za 1 % BDP-a). Glavni pokretač rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) povećanje je socijalnih transfera, potaknuto ponovnim povezivanjem mirovina s ranijom inflacijom i veći izdaci za intermedijarnu potrošnju. Predviđa se da će rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a u 2023. iznositi 1,6 % BDP-a, a da će ulaganja koja financira država imati ekspanzivan učinak na smjer fiskalne politike od 0,1 postotnih bodova[22]. Zato Španjolska planira financirati dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a i predviđa se da će očuvati ulaganja koja financira država[23]. Planira

---

19 Iznos predstavlja razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera, uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

20 Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Španjolske i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2022., SL C 334, 1.9.2022., str. 70.

21 Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2023. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje Španjolske iznositi 5,5 % u nominalnom smislu.

22 Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

23 Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a u 2023. iznosili su 1,6 % BDP-a, a ulaganja koja financira država imala su ekspanzivan

financirati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost, kao što su ojačana industrijska politika „España 2030”, plan za obnovu stambenih prostora i urbanu regeneraciju ili impuls za kibersigurnost i 5G povezivost, što je financirano sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije.

(22) Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se deficit opće države smanjiti na 3,0 % BDP-a u 2024. Smanjenje u 2024. rezultat je i postupnog ukidanja energetskih mjera. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se krajem 2024. udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 109,1 %. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 3,3 % BDP-a u 2024. To je u skladu s deficitom predviđenim u Programu stabilnosti. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se sličan udio duga opće države u BDP-u od 109,1 % krajem 2024.

(23) U Programu stabilnosti predviđa se postupno ukidanje mjera energetske potpore u 2024., osim poreza na neočekivanu dobit za energetska poduzeća. Komisija pretpostavlja i postupno ukidanje gotovo svih mjera energetske potpore u 2024. (neto prihodi od 0,1 % BDP-a u 2024.) Te se procjene temelje na pretpostavci da neće biti novih povećanja cijene energije.

(24) U Uredbi Vijeća (EZ) br. 1466/97 poziva se na godišnje povećanje strukturnog proračunskog salda prema srednjoročnom cilju za 0,5 % BDP-a kao mjerila[24]. S obzirom na fiskalnu održivost[25] i potrebu za smanjenjem deficita na razinu ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a, povećanje strukturnog salda od najmanje 0,7 % BDP-a bilo bi primjereno za 2024. Da bi se postiglo to povećanje, rast neto primarnih rashoda koje financira država[26] ne bi u 2024. smio biti veći od 2,6 %, što se navodi i u preporuci.

Istovremeno bi trebalo postupno ukinuti preostale mjere energetske potpore (koje Komisija trenutačno procjenjuje na 0,6 % BDP-a u 2023.), ovisno o tržišnim kretanjima i počevši od onih koje su najmanje ciljane, a s time povezane uštede trebalo bi iskoristiti za smanjenje državnog deficita.

(25) Uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se rast neto primarnih rashoda koje financira država od 1,4 % u 2024., što je manje od preporučene stope rasta.

(26) Prema Programu se očekuje da će se državna ulaganja (isključujući ulaganja financirana iz Mehanizma za oporavak i otpornosti) smanjiti s 2,7 % BDP-a u 2023. na 2,6 % BDP-a u 2024. U Programu se upućuje na reforme i ulaganja za koje se očekuje da će doprinijeti fiskalnoj održivosti te održivom i uključivom rastu. To uključuje

---

učinak na smjer fiskalne politike od 0,2 postotna boda. Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

[24] Usp. članak 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 u kojem se propisuje i prilagodba za više od 0,5 % BDP-a za države članice čija razina duga prelazi 60 % BDP-a ili koje imaju znatne rizike u pogledu održivosti sveukupnog duga.

[25] Komisija procjenjuje da bi Španjolska trebala ostvariti prosječno godišnje povećanje strukturnog primarnog salda kao udjela u BDP-u od 0,6 postotnih bodova da bi postigla održivo smanjenje duga ili zadržala državni dug na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Ta se procjena temelji na Komisijinoj jesenskoj prognozi 2022. Polazište za tu procjenu je predviđanje državnog deficita i duga za 2024. u kojem se pretpostavlja ukidanje mjera energetske potpore u 2024.

[26] Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi koje financira država bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući rashode za kamate i rashode za cikličnu nezaposlenost.

trajni okvir kojim se osiguravaju poboljšanja u kvaliteti javne potrošnje, mjere za sprečavanje i suzbijanje porezne prijevare i utaju poreza te reforma poreznog sustava kako bi postao uključiviji, održiv i sposoban potaknuti srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija, što je također dio plana za oporavak i otpornost.

(27) U Programu stabilnosti navedeni su srednjoročni fiskalni ciljevi do 2026. Prema Programu se očekuje da će se deficit opće države smanjiti na 2,7 % BDP-a u 2025. te na 2,5 % do 2026. Stoga se predviđa da će se deficit opće države u 2025. smanjiti ispod 3 % BDP-a. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti sa 109,1 % BDP-a krajem 2024.na 106,8 % BDP-a do kraja 2026.

(28) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241, plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Provedba plana za oporavak i otpornost Španjolske zasad dobro napreduje. Španjolska je podnijela tri zahtjeva za plaćanje ukupne vrijednosti 28 000 000 000 EUR, za ostvarenu 121 ključnu etapu i ciljeve iz plana. Iako je Španjolska među državama članicama koje su najviše napredovale u provedbi plana, sada se očekuje da će ga revidirati tako da će više nego udvostručiti njegov opseg. To bi trebalo popratiti dostatnim administrativnim kapacitetom kako bi se osigurala djelotvorna i učinkovita apsorpcija sredstava za otpornost i oporavak i drugih raspoloživih sredstava EU-a i nacionalnih sredstava. Španjolska je osobito izrazila namjeru da zatraži zajmove i dobit će veća bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Revidirani plan uključivat će i poglavlje o planu REPowerEU koje će se financirati, barem djelomično, dodatnim bespovratnim sredstvima iz plana REPowerEU. Brzo uključivanje novog poglavlja o planu REPowerEU u plan za oporavak i otpornost omogućit će financiranje dodatnih reformi i ulaganja za potporu strateškim ciljevima Španjolske u području energetike i zelene tranzicije. Španjolska je u skladu s člankom 14. stavkom 6. Uredbe (EU) 2021/241 28. ožujka 2023. obavijestila o namjeri da iz Mehanizma za oporavak i otpornost zatraži dodatnu potporu u obliku zajma u iznosu od 84 000 000 000 EUR. Sustavno i učinkovito uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, 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 tog plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

(29) Komisija je sve programske dokumente kohezijske politike Španjolske odobrila u 2022. Brza provedba programâ kohezijske politike uz komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, iznimno je važna za zelenu i digitalnu tranziciju, povećanje gospodarske i socijalne otpornosti te uravnotežen teritorijalni razvoj u Španjolskoj.

(30) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Španjolska se suočava s brojnim dodatnim izazovima koji se odnose na zelenu tranziciju, energetske interkonekcije i socijalno i energetski učinkovito stanovanje po pristupačnim cijenama.

(31) Unatoč niskoj izravnoj izloženosti ruskim fosilnim gorivima, porast energetskih cijena u 2022. naglašava potrebu da Španjolska ubrza svoju tranziciju prema čistoj energiji. Španjolska napreduje u uvođenju energije iz obnovljivih izvora i jedna je od država članica s najvećim instaliranim kapacitetom energije vjetra i energije sunca, s približno 49,8 GW. Međutim, prema predviđanjima u paketu „Spremni za 55”, Španjolska bi do

2030. trebala ostvariti cilj izgradnje kapaciteta energije vjetra od 67 GW i solarne energije od 35 GW. Neka poboljšanja postupaka izdavanja dozvola, posebno za samopotrošnju, pomogla su da se ostvari dodatni napredak u uvođenju tih tehnologija. Međutim Španjolska se suočava s velikim zaostacima u vezi zahtjeva za nova postrojenja energije iz obnovljivih izvora. Ograničenja kapaciteta mreže ograničavaju daljnju integraciju obnovljivih izvora energije u elektroenergetsku mrežu. Španjolska je jedna od država s najvećim udjelom pametnih brojila, no potrebna su dodatna ulaganja u mrežnu infrastrukturu i skladištenje kako bi se integrirala dodatna električna energija iz obnovljivih izvora. Mjere za ubrzanje uvođenja energije iz obnovljivih izvora mogle bi dodatno racionalizirati i digitalizirati postupke izdavanja dozvola, brže dodijeliti mrežni kapacitet projektima i podupirati rad tijela u obradi dozvola osiguravanjem da osoblje u tijelima za izdavanje dozvola ima odgovarajuće vještine i da ga ima dovoljno kao i poboljšanjem koordinacije među svim razinama države. Osim toga, razina prekogranične elektroenergetske konekcije Španjolske u 2022. (5,4 %) još je uvijek znatno ispod ciljeva interkonekcije za 2020. (10 %) i 2030. (15 %).

(32) U Španjolskoj je od kolovoza 2022. do ožujka 2023. potrošnja prirodnog plina smanjena za 10,8 % u odnosu na prosječnu potrošnju plina u istom razdoblju u proteklih pet godina, što je više od njezina ciljnog smanjenja od 7 %[27]. Španjolska se potiče da nastavi privremeno smanjivati potražnju za plinom do 31. ožujka 2024.[28] Dodatna ulaganja u energetski učinkovito stanovanje doprinijelo bi olakšavanju problema cjenovne pristupačnosti. Znatan gubitak kupovne moći, održiv rast cijena najma i više hipoteke pogoršali su probleme cjenovne pristupačnosti, posebno za ranjiva kućanstva. Ponuda cjenovno pristupačnog stanovanja i socijalnog stanovanja i dalje je ograničena i znatno je niža od prosjeka EU-a. U aktualnom španjolskom nacionalnom energetskom i klimatskom planu predviđeno je 1,2 milijuna obnova stambenih zgrada do 2030., a plan za oporavak i otpornost obuhvatit će trećinu tih zgrada. Uvođenje dodatnog energetski učinkovitog stanovanja na područjima s izrazitim pomanjkanjem i stresnim tržišnim uvjetima, uključujući obnovom i elektrifikacijom, moglo bi doprinijeti ograničavanju potrošnje energije i odgovoru na zelenu tranziciju, kao i potpori ranjivim kućanstvima koja su izložena energetskom siromaštvu. Dobro usmjerene socijalne i cjenovno pristupačne stambene nekretnine za najam osigurane u suradnji s privatnim sektorom mogu pomoći ograničiti fiskalni učinak.

(33) Promet je i dalje vrlo ovisan o naftnim gorivima. Sektor čini veliki udio emisija stakleničkih plinova i također doprinosi onečišćenju zraka, koje je iznad prosjeka EU-a. Nedovoljna infrastruktura i pristup javnom prijevozu i dalje je problem u ruralnim područjima. Uvođenje elektromobilnosti slabo je razvijeno i na strani ponude i na strani potražnje. Dovršetak osnovne željezničke mreže velikih brzina do 2030., uključujući prekograničnu, ubrzat će tranziciju prema klimatskoj neutralnosti i smanjiti ovisnost prometa o fosilnim gorivima. Mjere uključene u plan za oporavak i otpornost imaju potencijal transformirati gradski/velegradski prijevoz i ojačati transeuropsku prometnu mrežu jer mogu pomoći u uvođenju digitalizacije i novih tehnologija u sektor.

(34) Manjak radne snage i vještina u sektorima i zanimanjima koji su važni za zelenu tranziciju, uključujući prerađivačku industriju, uvođenje i održavanje tehnologija s

[27] Španjolskoj je odobreno odstupanje stoga je njezin cilj 7 % umjesto 15 %.

[28] Uredba Vijeća (EU) 2022/1369 i Uredba Vijeća (EU) 2023/706.

nultom neto stopom emisija, stvara prepreke prelasku na gospodarstvo s nultom neto stopom emisija. Visokokvalitetni sustavi obrazovanja i osposobljavanja prilagođeni promjenjivim potrebama tržišta rada i ciljane mjere usavršavanja i prekvalifikacije bitni su za smanjenje nedostatka vještina te promicanje uključivanja na tržište rada i preraspodjele radne snage. Da bi se iskoristio potencijal ponude radne snage, te mjere moraju biti dostupne, posebno za pojedince te u sektorima i regijama na koje će zelena i digitalna tranzicija najviše utjecati. U Španjolskoj je 2022. prijavljen manjak radne snage u nekoliko zanimanja za koja su potrebne specifične vještine ili znanja za zelenu tranziciju, kao što su elektroničari.

(35) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2023. i njegovo je mišljenje[29] navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(36) 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, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, poduzmu sljedeće: i. očuvaju održivost duga i suzdrže se od pružanja široke potpore ukupnoj potražnji u 2023., bolje usmjere fiskalne mjere poduzete za ublažavanje učinka visokih cijena energije i razmotre odgovarajuće načine za postupno ukidanje potpore kad se smanje pritisci na cijene energije; ii. održavaju visoku razinu javnih ulaganja i promiču privatna ulaganja radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji; iii. omoguće kretanja plaća kojima se ublažava gubitak kupovne moći i pritom ograniče sekundarne učinke na inflaciju, dodatno poboljšaju aktivne politike tržišta rada i rješavaju probleme nedostatka vještina; iv. unaprijede poslovno okruženje i osiguraju da potpora poduzećima za energiju bude troškovno učinkovita, privremena, usmjerena na poduzeća koja su sposobna opstati te da se njome zadrže poticaji za zelenu tranziciju; i v. očuvaju makrofinancijsku stabilnost i prate rizike te nastave raditi na dovršetku bankovne unije. Za Španjolsku, preporuke 1., 2. i 3. doprinose provedbi prve, druge i treće preporuke za europodručje.

(37) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2023. i Program stabilnosti za 2023. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporuci 1. u nastavku. Politikama iz preporuke 1. pridonosi se uklanjanju slabosti povezanih s visokim državnim dugom. Preporuka 2. doprinosi provedbi preporuke 1. Politikama iz preporuke 1. doprinosi se uklanjanju neravnoteža i provedbi preporuke za europodručje, u skladu s uvodnom izjavom 36.

PREPORUČUJE da Španjolska u 2023. i 2024. poduzme mjere čiji je cilj:

1. Postupno ukinuti mjere energetske potpore koje su na snazi do kraja 2023. i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne mjere potpore, osigurati da budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije.

   Osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država u 2024. na najviše 2,6 %.

   Očuvati javna ulaganja koja financira država i osigurati učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije.

[29] U skladu s člankom 5. stavkom 2. i člankom 9. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

U razdoblju nakon 2024. nastaviti provoditi srednjoročnu fiskalnu strategiju postupne i održive konsolidacije, u kombinaciji s ulaganjima i reformama koji potiču veći održivi rast, s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija.

2. Zadržati dinamiku stabilne provedbe plana za oporavak i otpornost i brzo finalizirati poglavlje o planu REPowerEU kako bi ga što prije počela provoditi. Osigurati dostatne administrativne kapacitete s obzirom na planirano povećanje opsega plana. Nastaviti brzu provedbu programa kohezijske politike uz komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost.

3. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima. Ubrzati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, među ostalim daljnjom racionalizacijom i digitalizacijom postupaka izdavanja dozvola, podupiranjem rada upravnih tijela, poboljšanjem pristupa mreži i ulaganjima u skladištenje energije, prijenos i distribuciju električne energije te prekogranične elektroenergetske interkonekcije. Povećati dostupnost socijalnog i cjenovno pristupačnog energetski učinkovitog stanovanja, među ostalim obnovom zgrada, ubrzati elektrifikaciju zgrada i uvođenje elektromobilnosti. Pojačati napore na razini politika usmjerene na pružanje i stjecanje vještina potrebnih za zelenu tranziciju.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik