C/2025/3983

20.8.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

od 8. srpnja 2025.

o ekonomskoj, socijalnoj, strukturnoj i proračunskoj politici te politici zapošljavanja Španjolske

(C/2025/3983)

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 (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 ([1]), a posebno njezin članak 3. stavak 3.,

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:

Opća razmatranja

(1) U Uredbi (EU) 2024/1263, koja je stupila na snagu 30. travnja 2024., navode se ciljevi okvira za gospodarsko upravljanje, čija je svrha promicanje dobrih i održivih javnih financija, održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Uredbom je propisano da Vijeće i Komisija provode multilateralni nadzor u kontekstu europskog semestra u skladu s ciljevima i zahtjevima utvrđenima u UFEU-u. Europski semestar uključuje i sastavljanje preporuka za pojedine zemlje te nadzor provedbe tih preporuka. Uredba potiče i odgovornost za fiskalnu politiku na nacionalnoj razini i usmjerena je na srednjoročno razdoblje i djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica Vijeću i Komisiji mora dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan koji sadržava njezine fiskalne i investicijske obveze u pogledu reformi za četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog razdoblja. Kretanje neto rashoda ([2]) u tim planovima mora biti u skladu sa zahtjevima iz te uredbe, uključujući zahtjeve da se dug opće države do kraja razdoblja prilagodbe uvjerljivo smanjuje ili da se nastavi uvjerljivo smanjivati odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a da se deficit opće države u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz te uredbe, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine.

([1]) SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. točki 2. Uredbe (EU) 2024/1263: „neto rashodi” znači državni rashodi bez (i) rashoda za kamate, (ii) diskrecijskih mjera na strani prihoda, (iii) rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, (iv) nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, (v) cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost i (vi) jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(2) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ([3]), kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”), stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom se pruža financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira se fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika Mehanizmom se doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar Unije i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

(3) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća ([4]) („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time se doprinosi energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, a istodobno povećava uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapacitet za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Španjolska je u svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost dodala novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirala ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU.

(4) 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. Komisija je na temelju članka 19. te uredbe ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Španjolske ([5]), koja je izmijenjena 17. listopada 2023. na temelju članka 18. stavka 2. radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu i uključivanja poglavlja o planu REPowerEU ([6]). Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5., u kojoj se navodi da je Španjolska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iste reforme ili ulaganja nije poništeno.

(5) Vijeće je 21. siječnja 2025. na preporuku Komisije donijelo Preporuku o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Španjolske ([7]). Plan je dostavljen u skladu s člankom 11. i člankom 36. stavkom 1. točkom (a) Uredbe (EU) 2024/1263, obuhvaća razdoblje od 2025. do 2028. i sadržava fiskalnu prilagodbu tijekom sedam godina.

(6) Komisija je 26. studenoga 2024., na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011, donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2025., u kojem Španjolska nije utvrđena kao jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2025., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 13. svibnja 2025. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja ([8]), a 10. ožujka 2025. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

(7) Komisija je 29. siječnja 2025. objavila Kompas konkurentnosti, strateški okvir čiji je cilj potaknuti globalnu konkurentnost EU-a u sljedećih pet godina. U njemu su utvrđena tri imperativa preobrazbe za održiv gospodarski rast: (i) inovacije, (ii) dekarbonizacija i konkurentnost i (iii) sigurnost. Kako bi se smanjio inovacijski jaz, EU namjerava potaknuti inovacije u industriji, poduprijeti rast *start-up* poduzeća inicijativama kao što su strategija EU-a za *start-up* i *scale-up* poduzeća i promicati primjenu naprednih tehnologija kao što su umjetna inteligencija i kvantno računalstvo. Komisija je radi zelenijeg gospodarstva izradila detaljan Akcijski plan za priuštivu energiju i Plan za čistu industriju, kojima se osigurava troškovno učinkovit prelazak na čistu energiju koji ne ugrožava konkurentnost, osobito u energetski intenzivnim sektorima, i koji djeluje kao pokretač rasta. Kako bi smanjila pretjeranu ovisnost

([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., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) 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., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

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

([6]) Provedbena odluka Vijeća od 17. listopada 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Španjolske (ST 13695/23 REV 1; ST 13695/23 ADD 1 REV 1).

([7]) Preporuka Vijeća od 21. siječnja 2025. o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Španjolske (SL C, C/2025/643, 10.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj).

([8]) Preporuka Vijeća od 13. svibnja 2025. o ekonomskoj politici europodručja (SL C, C/2025/2782, 22.5.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

i povećala sigurnost, Unija intenzivno radi na jačanju globalnih trgovinskih partnerstava, diversifikaciji lanaca opskrbe i osiguravanju dostupnosti kritičnih sirovina i izvora čiste energije. Ti se prioriteti temelje na horizontalnim čimbenicima, a to su regulatorno pojednostavnjenje, produbljivanje jedinstvenog tržišta, financiranje konkurentnosti i unija štednje i ulaganja, promicanje vještina i kvalitetnih poslova te bolja koordinacija politika EU-a. Kompas konkurentnosti usklađen je s europskim semestrom, čime se osigurava usklađenost ekonomskih politika država članica sa strateškim ciljevima Komisije i omogućuje ujednačen pristup gospodarskom upravljanju, što potiče održiv rast, inovacije i otpornost u cijeloj Uniji.

(8) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2025. razvijati usporedno 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 ti planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Te preporuke Vijeća za pojedinu zemlju i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost izmijenjene u skladu s člankom 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(9) Preporukama za pojedinu zemlju za 2025. obuhvaćeni su svi ključni izazovi ekonomske politike na koje se nije u dovoljnoj mjeri odgovorilo mjerama iz planova za oporavak i otpornost, vodeći računa o relevantnim izazovima utvrđenima u preporukama za pojedinu zemlju u razdoblju od 2019. do 2024.

(10) Komisija je 4. lipnja 2025. objavila Izvješće za Španjolsku za 2025. U njemu je ocijenjen napredak Španjolske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Španjolske. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su najhitniji izazovi s kojima se Španjolska suočava. Ocijenjen je i napredak Španjolske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije za 2030. u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina te smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

Ocjena godišnjeg izvješća o napretku

(11) Vijeće je 21. siječnja 2025. preporučilo sljedeće maksimalne stope rasta neto rashoda za Španjolsku: 3,7 % u 2025., 3,5 % u 2026., 3,2 % u 2027. i 3,0 % u 2028., što odgovara maksimalnim kumulativnim stopama rasta, izračunanima u odnosu na baznu godinu 2023., od 9,2 % u 2025., 13,0 % u 2026., 16,6 % u 2027. i 20,1 % u 2028. Španjolska je 30. travnja 2025. dostavila svoje godišnje izvješće o napretku ([9]) u kojem izvješćuje o poštovanju preporučenih maksimalnih stopa rasta neto rashoda, provedbi reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe te provedbi reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju u okviru europskog semestra. U godišnjem izvješću o napretku uzeto je u obzir i polugodišnje izvješće Španjolske o napretku postignutom u ostvarivanju svojeg plana za oporavak i otpornost u skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241.

(12) Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i njegove posljedice egzistencijalna su prijetnja Europskoj uniji. Komisija je preporučila koordiniranu aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu radi potpore nastojanjima EU-a da se postigne brzo i znatno povećanje potrošnje za obranu a Europsko vijeće taj je prijedlog pozdravilo 6. ožujka 2025.

(13) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat ([10]), deficit opće države u Španjolskoj se s 3,5 % BDP-a u 2023. smanjio na 3,2 % BDP-a u 2024., dok se dug opće države smanjio sa 105,1 % BDP-a krajem 2023. na 101,8 % BDP-a krajem 2024. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju stopi rasta neto rashoda od 3,5 % u 2024. U godišnjem izvješću o napretku Španjolska procjenjuje da će rast neto rashoda u 2024. iznositi 4,1 %. Komisija procjenjuje da je rast neto rashoda bio manji nego u godišnjem izvješću o napretku. Razlika između izračuna Komisije i procjena nacionalnih tijela proizlazi iz drukčije procjene promjene (u odnosu na 2023.) u nacionalnom sufinanciranju

([9]) Godišnja izvješća o napretku za 2025. dostupna su na poveznici: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en

([10]) Eurostat – Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2025.

programa EU-a. Komisija koristi podatke koje je IGAE dostavio Eurostatu i koje je Eurostat potvrdio, dok Španjolska koristi vlastite procjene Ministarstva financija. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike ([11]), koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, bio je u 2024. ekspanzivan, za 0,3 % BDP-a. Komisija je 4. lipnja 2025. donijela izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a ([12]). U tom je izvješću ocijenjeno proračunsko stanje Španjolske jer je njezin deficit opće države 2024. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. U izvješću je zaključeno da se smatra da je kriterij deficita ispunjen, uzimajući u obzir sve relevantne čimbenike. Uzimajući u obzir tu ocjenu i nakon razmatranja mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora u skladu s člankom 126. stavkom 4. UFEU-a, Komisija u ovoj fazi ne namjerava u lipnju predložiti pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita.

(14) Prema godišnjem izvješću o napretku, u makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije Španjolske očekuje se rast realnog BDP-a od 2,6 % u 2025. i 2,2 % u 2026. U godišnje izvješće o napretku uključene su makroekonomske projekcije nakon 2028. U godišnje izvješće o napretku nisu uključene projekcije HIPC-a ([13]). U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se realni BDP povećati za 2,6 % u 2025. i za 2,0 % u 2026. te da će inflacija mjerena HIPC-om iznositi 2,3 % u 2025. i 1,9 % u 2026.

(15) U godišnjem izvješću o napretku predviđaju se smanjenje deficita opće države na 2,8 % BDP-a u 2025. i smanjenje udjela duga opće države u BDP-u na 101,7 % do kraja 2025. Ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 4,1 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se deficit opće države od 2,8 % BDP-a u 2025. Smanjenje deficita u 2025. uglavnom je posljedica potpunog ukidanja mjera energetske potpore i novodonesenih poreznih reformi. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 4,2 % u 2025. Prema Komisijinim procjenama predviđa se da će smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, u 2025. biti ekspanzivan, za 0,3 % BDP-a. Predviđa se da će do kraja 2025. doći do smanjenja udjela duga opće države u BDP-u na 100,9 %. Smanjenje udjela duga u BDP-u u 2025. uglavnom odražava rast nominalnog BDP-a, koji nadmašuje trošak servisiranja duga.

(16) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. očekuje se da će se u 2025. bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirati rashodi opće države u iznosu od 1,1 % BDP-a, u odnosu na 0,8 % BDP-a u 2024. Rashodi financirani bespovratnom potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućavaju visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Španjolske.

(17) Rashodi opće države za obranu u Španjolskoj iznosili su 1,0 % BDP-a u 2021., 1,1 % BDP-a u 2022. i 0,9 % BDP-a u 2023. ([14]) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će rashodi za obranu iznositi 1,0 % BDP-a u 2024. i 1,3 % BDP-a u 2025. To odgovara povećanju od 0,3 postotna boda BDP-a u odnosu na 2021.

(18) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se neto rashodi u Španjolskoj povećati za 4,2 % u 2025. i kumulativno za 7,9 % u 2024. i 2025. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će rast neto rashoda Španjolske u 2025. biti veći od preporučene maksimalne stope rasta, što odgovara odstupanju ([15]) od 0,2 % BDP-a na godišnjoj razini. Predviđeno odstupanje ne premašuje prag za godišnje odstupanje od 0,3 % BDP-a. Razmatraju li se 2024. i 2025. zajedno, predviđa se da će kumulativna stopa rasta neto rashoda biti manja od preporučene maksimalne stope rasta.

([11]) Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između (i) srednjoročnog potencijalnog rasta i (ii) promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.

([12]) Izvješće Komisije pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, 4.6.2025., COM (2025) 615 final.

([13]) U godišnjem izvješću o napretku španjolska tijela uključila su samo brojke za deflator kućanskih troškova, za koji se predviđa da će iznositi 2,7 % u 2025. i 2,4 % u 2026.

([14]) Eurostat, državni rashodi prema klasifikaciji funkcija države (COFOG). Zbog metodoloških razlika između definicija COFOG-a i NATO-a rashodi koji se temelje na definiciji COFOG-a mogu se razlikovati od izdataka utemeljenih na definiciji NATO-a.

([15]) Od 2026. ti će se iznosi navoditi na kontrolnom računu utvrđenom u članku 22. Uredbe (EU) 2024/1263.

(19) U godišnje izvješće o napretku nisu uključene proračunske projekcije nakon 2025. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se deficit opće države od 2,5 % BDP-a u 2026. Smanjenje deficita u 2026. uglavnom je posljedica očekivanog isteka hitnih mjera povezanih s poplavama. Ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 3,9 % u 2026. Prema Komisijinim procjenama predviđa se da će smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, u 2026. biti uglavnom neutralan. Komisija predviđa da će se do kraja 2026. udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 100,8 %.

(20) U preporuci kojom se potvrđuje srednjoročni plan Španjolske utvrđene su reforme i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe i rokovi njihove provedbe. Oni uključuju postojeće i pojačane mjere iz plana za oporavak i otpornost, kao što su reforme u području oporezivanja i borbe protiv poreznih prijevara, reforme za poboljšanje kvalitete javnih rashoda i ulaganja u području digitalne transformacije, zelene tranzicije i produktivnosti, kao i dodatne reforme i ulaganja poput uvođenja zajedničkog regulatornog okvira za poduzeća i obveznih elektroničkih računa te ulaganja u ljudski i fizički kapital. Uzimajući u obzir informacije koje je Španjolska dostavila u svojem godišnjem izvješću o napretku, Komisija smatra da je proveden skup reformi i ulaganja na kojem se temelji produljenje razdoblja prilagodbe, koji su trebali biti provedeni do 30. travnja 2025., uz iznimku određenih elemenata mjere C28.R3 iz plana za oporavak i otpornost Španjolske i povezane ključne etape stupanja na snagu poreznih reformi koje proizlaze iz preporuka stručne skupine ili drugih analiza Ministarstva financija.

Ključni izazovi u području politika

(21) Očekuje se da će demografska kretanja uzrokovati znatno povećanje javnih rashoda za zdravstvo, dugotrajnu skrb i mirovine. Zbog općih potreba za fiskalnom konsolidacijom potrebne su daljnje reforme za modernizaciju i prilagodbu poreznog sustava u područjima kao što su porezi na potrošnju, oporezivanje dohotka i ekološko oporezivanje u skladu s poreznim reformama u okviru plana za oporavak i otpornost i srednjoročnog plana. Glavni izvor poreznih prihoda u Španjolskoj 2022. bili su porezi na rad (50,5 % poreznih prihoda u 2022.). Prihodi od poreza na rad iznosili su 19,1 % BDP-a u 2022. (prosjek EU-a iznosi 17,3 %, a prosjek europodručja 17,7 %). Španjolska je jedna od zemalja EU-a s najnižim prihodima od poreza na potrošnju (9,7 % BDP-a u odnosu na 10,9 % u EU-u 2022.). Porezi za zaštitu okoliša također su ispod prosjeka EU-a: 1,52 % BDP-a u odnosu na 2,02 % BDP-a u EU-u 2022. Španjolski porezni sustav ne internalizira dovoljno troškove zaštite okoliša povezane s korištenjem vode i dizela. Reformama za povećanje uloge neizravnih poreza (potrošnja i zaštita okoliša) osigurali bi se fiskalni prihodi te poduprlo otvaranje radnih mjesta i gospodarska aktivnost u budućnosti, a istodobno bi se smanjili gospodarski poremećaji uzrokovani velikim opterećenjem zbog poreza na rad. Racionalizacijom poreznih olakšica pojednostavnilo bi se oporezivanje potrošnje i smanjenje razlika u politici PDV-a. Sustavom poreza i naknada Ginijev koeficijent u 2022. smanjen je za 7,6 postotnih bodova, što je bilo blizu prosjeka EU-a od 7,9 postotnih bodova. Međutim, Španjolska je rangirana na 18. mjestu Ginijeva koeficijenta za raspodjelu dohotka prije socijalnih transfera i na 21. mjestu raspodjele ukupnog raspoloživog dohotka. Socijalna kohezija dodatno bi se poboljšala dodatnim prilagodbama progresivnosti oporezivanja dohotka i poreza na bogatstvo.

(22) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Očekuje se da će doprinijeti djelotvornom svladavanju svih ili znatnog dijela izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku dovršetak djelotvorne provedbe plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Španjolske zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. U komunikaciji Komisije naslovljenoj „NextGenerationEU – put do 2026.”, donesenoj 4. lipnja 2025., pojašnjava se primjenjivi vremenski okvir za kraj Mehanizma i državama članicama daju se smjernice za maksimalno pojačanje provedbe do 31. kolovoza 2026., među ostalim o tome kako dodatno pojednostavniti planove za oporavak i otpornost, utvrđuju se ključne opcije koje treba razmotriti pri njihovoj reviziji i naglašava se važnost pažljivog zajedničkog planiranja podnošenja posljednjih zahtjeva za plaćanje 2026. Španjolska je već ostvarila napredak u provedbi reformi i ulaganja iz svojeg plana za oporavak i otpornost. Kako bi se obveze iz plana za oporavak i otpornost ispunile do kolovoza 2026., ključno je da Španjolska ubrza provedbu reformi i ulaganja tako što će odgovoriti na relevantne izazove. Zbog veličine i složenosti plana potrebno je ciljano djelovati kako bi se reforme i ulaganja pravodobno dovršili. Posebnu pozornost treba posvetiti rješavanju problema s apsorpcijskim kapacitetom, posebno s obzirom na koncentraciju ulaganja na kraju provedbenog razdoblja. Te probleme dodatno otežava velik obujam sredstava koja se usmjeravaju putem financijskih instrumenata u okviru izmijenjenog plana za oporavak i otpornost. Poticanje snažnije koordinacije među različitim razinama uprave i pojednostavnjenje postupaka pomoglo bi ubrzati

apsorpciju sredstava i osigurati da potpora brzo stigne do krajnjih korisnika. Sustavno uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika i dalje je ključno kako bi se osigurala opća odgovornost za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost.

(23) Španjolska je ubrzala provedbu programa kohezijske politike, koja obuhvaća potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Fonda za pravednu tranziciju (FPT), Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i Kohezijskog fonda (KF). Važno je nastaviti ulagati napore u brzu provedbu tih programa i maksimalno povećati njihov učinak na terenu. Španjolska u okviru svojih programa kohezijske politike već poduzima mjere za poticanje konkurentnosti i rasta, jačajući pritom socijalnu koheziju. Španjolska se usto i dalje suočava s izazovima, među ostalim u vezi s jačanjem inovacija i konkurentnosti u kontekstu industrijske tranzicije, dodatnim osposobljavanjem radnika i poticanjem STEM-a u obrazovanju i osposobljavanju, kao i poboljšanjem pristupa priuštivom stanovanju u velikim gradovima i turistički intenzivnim područjima te povećanjem otpornosti vodoopskrbe, posebno u sredozemnim regijama i na Kanarskim otocima. Ključno je djelotvorno provesti jamstvo za djecu. U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Španjolska je u okviru preispitivanja programâ kohezijske politike u sredini programskog razdoblja dužna preispitati svaki program uzimajući, među ostalim, u obzir izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju iz 2024. U Komisijinu prijedlogu donesenom 1. travnja 2025. ([16]) rok za dostavu procjene o ishodu preispitivanja u sredini programskog razdoblja za svaki program produljuje se nakon 31. ožujka 2025. Ujedno se osigurava fleksibilnost kako bi se ubrzali provedba programa i poticaji za države članice da dodijele sredstva kohezijske politike za pet strateških prioritetnih područja u Uniji, odnosno konkurentnost u područjima strateških tehnologija, obranu, stanovanje, otpornost vodoopskrbe i energetsku tranziciju, zadržavajući pritom fokus na osobama u najranjivijim situacijama kada su posrijedi programi fonda ESF+.

(24) Platforma za strateške tehnologije za Europu (STEP) pruža priliku za ulaganja u ključne strateške prioritete EU-a jačanjem konkurentnosti EU-a. STEP koristi sredstva iz 11 postojećih fondova EU-a. Države članice mogu doprinositi i programu InvestEU potporom ulaganjima u prioritetna područja. Španjolska bi te inicijative mogla optimalno iskoristiti kako bi poduprla razvoj ili proizvodnju ključnih tehnologija, što uključuje čiste i resursno učinkovite tehnologije.

(25) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Španjolska bi djelotvorno trebala odgovoriti na preostale izazove koji se odnose na poslovno okruženje, pravosudnu učinkovitost, prekograničnu energetsku infrastrukturu, upravljanje vodama i otpornost vodoopskrbe, nedostatak ponude stambenih nekretnina, dostupnost socijalnih stanova, socijalnu pravednost (posebno u pogledu siromaštva djece), nedostatak vještina i neusklađenost u ponudi i potražnji vještina te rano napuštanje školovanja.

(26) Kako je navedeno u Kompasu konkurentnosti, sve institucije EU-a te nacionalne i lokalne institucije moraju uložiti velike napore u izradu jednostavnijih pravila i ubrzavanje administrativnih postupaka. Komisija je postavila ambiciozne ciljeve za smanjenje administrativnog opterećenja: za najmanje 25 % i najmanje 35 % za MSP-ove. Izradila je i nove alate za postizanje tih ciljeva, što uključuje testiranje otpornosti propisa EU-a na stres i intenzivniji dijalog s dionicima. Kako bi se te ambicije ostvarile, i Španjolska treba poduzeti mjere. 71 % poduzetnika smatra da složenost administrativnih postupaka predstavlja problem za poslovanje njihova poduzeća u Španjolskoj ([17]). Španjolska ima prostora za pojednostavnjenje propisa i smanjenje administrativnog opterećenja za poduzeća. Posljednjih se godina u Španjolskoj povećao broj propisa, velikim dijelom zbog pandemije bolesti COVID-19. Samo u 2022. španjolska uprava donijela je 11 775 novih normi. Velika većina poduzeća u Španjolskoj smatra da su propisi velika prepreka ulaganjima. Španjolska treba poboljšati poslovno okruženje unaprjeđenjem koordinacije između državnih područja i opće države, uklanjanjem regulatornih prepreka na svim razinama i smanjenjem administrativnog opterećenja u svakodnevnom poslovanju. Španjolski prijedlog „20. režima” mogao bi poboljšati poslovno okruženje poduzeća.

(27) Španjolska je poduzela važne korake za poboljšanje učinkovitosti pravosudnog sustava, no i dalje postoje problemi. Iako planirane reforme iz španjolskog plana za oporavak i otpornost doprinose povećanju pravosudne učinkovitosti, i dalje se predmeti na građanskim i trgovačkim sudovima dugo rješavaju. To može dovesti do brojnih gospodarskih neučinkovitosti, kao što su manje funkcionalna tržišta nekretnina, slabiji razvoj poduzetništva ili manja dostupnost

([16]) Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni uredaba (EU) 2021/1058 i (EU) 2021/1056 u pogledu posebnih mjera za svladavanje strateških izazova u kontekstu preispitivanja u sredini programskog razdoblja – COM (2025) 123 final.

([17]) *„Businesses" attitudes towards corruption in the EU* (Stavovi poduzeća prema korupciji u EU-u), izvješće Flash Eurobarometra (travanj 2024.).

kredita. Bilo bi korisno poboljšati učinkovitost pravosudnog sustava, primjerice povećanjem ljudskih i materijalnih resursa te ujednačavanjem digitalizacije među državnim područjima.

(28) Kako bi se povećala konkurentnost poduzeća u Španjolskoj, ključno je ukloniti prepreke poslovnom rastu i poslovanju, posebno za manja i novija poduzeća. Osim reformi koje je Španjolska donijela u kontekstu plana za oporavak i otpornost, kao što su zakon o osnivanju i rastu poduzeća i zakon o *start-up* poduzećima, potrebne su dodatne mjere za smanjenje financijskih i administrativnih prepreka rastu poduzeća. Postoji velik potencijal za poboljšanje suradnje među upravama, posebno u pogledu regulatornih i administrativnih postupaka koji izravno utječu na poslovanje. Osobito regulatorne razlike među državnim područjima odvraćaju poduzeća od širenja na druge regije i time ograničavaju inovacije, rast, specijalizaciju i povećanje učinkovitosti. Iako Španjolska ima dobre rezultate u pogledu znanstvene izvrsnosti i istraživački sustav koji privlači i domaće i strane talente, ta zemlja i dalje, kad je riječ ukupnim inovacijama, ostvaruje rezultate ispod prosjeka EU-a. Španjolska i dalje ostvaruje slabe rezultate u povezivanju znanosti i poduzeća. Konkretno, rashodi za istraživanje i razvoj, posebno privatna ulaganja u tom sektoru, i dalje su znatno ispod prosjeka EU-a i neravnomjerno raspoređeni po regijama. Noviji programi javne potpore privatnim ulaganjima u istraživanje i razvoj ograničeno se koriste zbog složenosti i prekomjernog administrativnog opterećenja za potencijalne korisnike.

(29) Veliki dijelovi zemlje pogođeni su nestašicom vode, a potražnja za vodom, posebno u poljoprivredi, turizmu i proizvodnji energije, premašuje vodne resurse dostupne u održivim uvjetima. Osim ulaganja i reformi obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost i drugim fondovima EU-a u Španjolskoj, poboljšanje upravljanja vodama i dalje je važno pitanje u Španjolskoj, posebno u pogledu gospodarenja vodama, obnove vodnih tijela i učinkovitosti vode. Osim toga, mehanizmi za bolju koordinaciju na različitim državnim razinama, uključujući mjere za djelotvornu provedbu i primjenu, pomogli bi da postojeće mjere ostvare svoj puni potencijal.

(30) Uzimajući u obzir brojne smrtne slučajeve i gospodarske gubitke zbog ekstremnih vremenskih i klimatskih pojava, klimatski rizici izravno utječu na španjolsko gospodarstvo i društvo. Potrebna su daljnja ulaganja u infrastrukturu kako bi vodni sustav postao otporniji. Španjolska mora predvidjeti i prilagoditi se nepovoljnim učincima klimatskih promjena, kao što su poplave, erozija obale i tla, dezertifikacija, suše, toplinski valovi i šumski požari. Intenziviranjem tih mjera poboljšala bi se i otpornost vodoopskrbe te zemlje.

(31) Degradacija prirode predstavlja znatne rizike za španjolsko gospodarstvo i konkurentnost. Španjolska ima najvišu razinu ovisnosti lanca opskrbe o uslugama ekosustava u EU-u, a neki sektori kao što su poljoprivreda, ribarstvo, građevinarstvo i vodoopskrba, u potpunosti ovise o uslugama ekosustava. Neodržavanje kapaciteta ekosustava za pružanje usluga moglo bi dovesti do znatnih troškova ili čak zaustaviti proizvodnju u tim sektorima. Zaštitom i obnovom ključnih ekosustava osigurala bi se dugoročna konkurentnost tih gospodarskih sektora. Konkretno, poljoprivredno-prehrambeni sustav i dalje znatno utječe na klimu i okoliš, zbog čega su potrebne dodatne mjere za potporu uvođenju održivih poljoprivrednih praksi.

(32) Španjolska ostvaruje napredak u uvođenju obnovljivih izvora energije i ima jedan od najvećih instaliranih kapaciteta energije vjetra i solarne energije u EU-u. Razina prekogranične elektroenergetske interkonekcije Španjolske u 2025. (manje od 5 %) još je znatno ispod ciljeva za 2030. (15 %). Daljnji razvoj mreža i rješenja za skladištenje pomogao bi u integraciji obnovljivih izvora energije u španjolsku kombinaciju izvora energije.

(33) Manjak stambenih nekretnina i učinak koji to ima na njihove cijene utječe na raspoloživi dohodak kućanstava i predstavlja problem, posebno za obitelji s niskim prihodima i mlade. Podaci Španjolske središnje banke pokazuju da gotovo 40 % španjolskih najmoprimaca troši 40 % svojeg dohotka na najamninu i komunalne usluge, u usporedbi s prosjekom EU-a od 27 %, te da španjolsko gospodarstvo ima stambeni deficit od oko 600 000 jedinica. U tijeku je reforma zakona o zemljištu kojom bi se olakšao razvoj novih stambenih objekata skraćivanjem vremena obrade zahtjeva, promicanjem regulatorne stabilnosti i uklanjanjem nepotrebnih administrativnih zastoja. Daljnje promicanje inovativnih metoda izgradnje moglo bi doprinijeti jačanju produktivnosti i povećati ponudu stambenih nekretnina. Sprječavanje problema nedostatka radne snage u građevinskom sektoru vrlo je važno jer prema podacima Španjolske središnje banke više od 50 % poslodavaca u tom sektoru navodi velike poteškoće u pronalaženju radnika.

(34) Ponuda priuštivog i socijalnog stanovanja slaba je i znatno ispod prosjeka EU-a. Važno je otkloniti čimbenike koji ograničavaju ponudu kako bi se potaknula izgradnja stambenih objekata i proširilo tržište najma nekretnina. Naglasak bi trebao biti na brzom pružanju priuštivog stanovanja, posebno za mlade i kućanstva s niskim dohotkom. Prema podacima Španjolske središnje banke, fond socijalnih stanova za najam iznosi samo 1,5 % ukupnog stambenog fonda, što je znatno ispod prosjeka EU-a od 9 %. Oslobađanjem javnog zemljišta, proširenjem fonda socijalnih stanova za najam i povećanjem financiranja priuštivog i socijalnog stanovanja povećala bi se dostupnost stanova.

(35) U kontekstu visokog rizika od siromaštva i socijalne isključenosti siromaštvo djece znatan je strukturni problem za socijalnu pravednost i buduću konkurentnost. Više od trećine djece izloženo je riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. Najviše su pogođena djeca migrantskog i romskog podrijetla, djeca u kućanstvima sa samohranim roditeljem, djeca roditelja s niskom ili srednjom razinom obrazovanja i djeca iz kućanstava s niskim intenzitetom rada. Vlada i znatna materijalna i socijalna oskudica, koja je iznad prosjeka EU-a. Postoji potencijal za poboljšanje dobrobiti djece ujednačavanjem pristupa mjerama socijalne potpore i zaštite dohotka te učinkovitijim i usmjerenijim pružanjem tih mjera. Jačanje i ubrzavanje provedbe jamstva za djecu, kao i osiguravanje pristupa osnovnim uslugama kao što su školski obroci i stanovanje, moglo bi pomoći u ublažavanju učinka siromaštva djece i sprečavanju međugeneracijskog prijenosa nepovoljnog položaja. Program minimalnog dohotka (Ingreso Mínimo Vital – IMV) i dodatak za uzdržavanje djece (Complemento de Ayuda para la Infancia – CAPI) ključni su za smanjenje siromaštva te se posljednjih godina kontinuirano jača njihova provedba. Međutim, poboljšanjem informiranosti i smanjenjem administrativnih prepreka mogle bi se povećati stope njihova korištenja, koje su i dalje niske, i otkloniti neučinkovitosti. Učinak socijalnih transfera (ne uključujući mirovine) na smanjenje siromaštva, uključujući siromaštvo djece, među najnižima je u EU-u. Unatoč određenim poboljšanjima, dohodovna nejednakost i dalje je visoka i iznad prosjeka EU-a, a učinak preraspodjele poreza i naknada također je ograničen. Poboljšanje strukture postojećih poreznih odbitaka za djecu prilika je za jačanje potpore najranjivijim skupinama. Povećanje ciljane potpore obiteljima i djeci te smanjenje trajnih regionalnih razlika moglo bi doprinijeti poboljšanju socijalnih ishoda. Odgovori na te izazove doprinijeli bi i potpori uzlaznoj socijalnoj konvergenciji, u skladu s drugom fazom analize okvira utemeljenom na socijalnoj konvergenciji ([18]) koju su provele službe Komisije.

(36) Trajne prepreke utječu na prelazak iz obrazovanja na posao u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju (SOO), posebno na srednjoj razini, i u visokom obrazovanju. Niske razine osnovnih vještina i visoke stope ranog napuštanja školovanja i dalje su goruća pitanja. Velik udio petnaestogodišnjaka ostvaruje slabe rezultate u matematici, čitanju i prirodoslovlju. Mali broj učenika postiže najbolje rezultate, što ugrožava buduću produktivnost i konkurentnost. Unatoč sve većem broju upisa u strukovno obrazovanje i osposobljavanje, stopa upisa u više srednje obrazovanje i dvojne programe i dalje je niska. Niske stope zaposlenosti srednjekvalificiranih osoba sa završenim strukovnim obrazovanjem i osposobljavanjem i nizak udio odraslih osoba s međukvalifikacijama upućuju na neusklađenost ponude i potražnje vještina. Što su osobe starije i imaju nižu razinu obrazovanja, to se manje upisuju u strukovno obrazovanje i osposobljavanje, čime se povećava nejednakost, posebno za starije odrasle osobe, muškarce i osobe s niskom razinom vještina. Niska stopa sudjelovanja odraslih u obrazovanju smanjuje mogućnosti prilagodbe promjenjivim potrebama tržišta rada, čime se ugrožava njihova produktivnost i konkurentnost.

(37) Stopa djece upisane u rani i predškolski odgoj i obrazovanje i dalje raste, ali još postoje regionalne razlike. Znatne su i regionalne razlike u stjecanju osnovnih vještina. I dalje postoji problem učenika koji rano napuštaju školovanje, s velikim razlikama među regijama i spolovima.

(38) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2025. državama članicama europodručja preporučilo da poduzmu djelovanja, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, u cilju provedbe Preporuke o ekonomskoj politici europodručja 2025. Kad je riječ o Španjolskoj, preporuke br. 2, 3, 4 i 6 doprinose provedbi prve preporuke za europodručje o konkurentnosti, preporuke br. 4 i 6 doprinose provedbi druge preporuke za europodručje o otpornosti, a preporuka br. 1 doprinosi provedbi treće preporuke za europodručje o makroekonomskoj i financijskoj stabilnosti iz Preporuke za 2025.,

([18]) SWD(2025) 95 – Druga faza analize socijalne konvergencije po zemljama u skladu s okvirom za socijalnu konvergenciju (SCF), 2025.

PREPORUČUJE da Španjolska u 2025. i 2026. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Povećati ukupnu potrošnju za obranu i sigurnost i povećati pripravnost, osiguravajući pritom održivost duga u skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 6. ožujka 2025. Pridržavati se maksimalnih stopa rasta neto rashoda koje je Vijeće preporučilo 21. siječnja 2025. Provesti reforme i ulaganja na kojima se temelji produljeno razdoblje prilagodbe u skladu s preporukom Vijeća od 21. siječnja 2025. Dodatno ojačati fiskalnu održivost preispitivanjem i pojednostavnjenjem poreznog sustava, među ostalim preusmjeravanjem dijela poreznog opterećenja s rada na oporezivanje u području okoliša, potrošnje i nekretnina, kako bi se poduprli gospodarski rast i zapošljavanje, kohezija te zelena i digitalna tranzicija.

2. Imajući u vidu odgovarajuće rokove za pravodoban dovršetak reformi i ulaganja na temelju Uredbe (EU) 2021/241, hitno ubrzati provedbu plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike (EFRR, FPT, ESF+) na temelju, ovisno o slučaju, mogućnosti koje nudi preispitivanje u sredini programskog razdoblja. Optimalno iskoristiti instrumente EU-a, među ostalim mogućnosti koje nude program InvestEU i Platforma za strateške tehnologije za Europu, radi povećanja konkurentnosti.

3. Pojednostavniti propise, poboljšati regulatorne alate i smanjiti administrativno opterećenje i regulatornu rascjepkanost među regijama. Povećati učinkovitost pravosuđa pojednostavnjenjem sudskih postupaka i daljnjom digitalizacijom pravosudnog sustava u svim regijama. Olakšati osnivanje poduzeća, inovacije i širenje i poticati ulaganja u istraživanje i inovacije te ojačati veze između znanstvenih ustanova i poduzeća.

4. Poboljšati upravljanje vodama radi bolje prilagodbe trenutačnim i budućim učincima klimatskih promjena jačanjem koordinacije na svim razinama vlasti i upravnih tijela te unaprjeđenjem rješenja za smanjenje rizika od suše i poplava te održivo upravljanje vodama u poljoprivredi, povećanjem učinkovitosti potrošnje vode i proširenjem ulaganja u infrastrukturu te podupiranjem primjene prirodnih rješenja. Ulagati u skladištenje energije, prijenos i distribuciju električne energije te u prekograničnu elektroenergetsku interkonekciju.

5. Povećati ponudu stambenih nekretnina dovršetkom reforme zakona o zemljištu, skraćivanjem vremena obrade dozvola, uklanjanjem administrativnih zastoja i sprečavanjem nedostataka radne snage u građevinskom sektoru. Ojačati ponudu socijalnog i priuštivog stanovanja.

6. Riješiti problem siromaštva djece i poboljšati učinkovitost, pokrivenost i primjerenost socijalnih transfera i socijalne pomoći. Smanjiti nedostatak vještina i neusklađenost ponude i potražnje vještina jačanjem dualnog sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te jačanjem cjeloživotnog učenja, posebno niskokvalificiranih radnika. Poboljšati osnovne vještine i riješiti problem ranog napuštanja školovanja, uzimajući u obzir regionalne razlike.

Sastavljeno u Bruxellesu 8. srpnja 2025.

Za Vijeće

Predsjednica

S. LOSE