EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.6.2024
COM(2024) 609 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomskih in socialnih politikah, politikah zaposlovanja ter strukturnih in proračunskih politikah Španije

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 609 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomskih in socialnih politikah, politikah zaposlovanja ter strukturnih in proračunskih politikah Španije

SVET EVROPSKE UNIJE –

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

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97[1] in zlasti člena 3(3) Uredbe,

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

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[3], s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja državam članicam finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira EU. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra pripomore k doseganju gospodarskega in socialnega okrevanja ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda ter krepitev odpornosti gospodarstev držav članic. Poleg tega prispeva h krepitvi javnih financ, spodbujanju rasti in ustvarjanja delovnih mest v srednje- in dolgoročnem obdobju, izboljševanju teritorialne kohezije v EU ter podpiranju nadaljnjega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic.

---

1 UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

3 Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

(2) Cilj uredbe REPowerEU[4], sprejete 27. februarja 2023, je odpraviti odvisnost EU od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bi pripomoglo k doseganju energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe EU z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energijsko učinkovitost. Španija je v svoj nacionalni načrt za okrevanje in odpornost dodala novo poglavje REPowerEU za financiranje ključnih reform in naložb, ki bodo pomagale doseči cilje načrta REPowerEU.

(3) Komisija je 16. marca 2023 objavila sporočilo Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030[5], da bi prispevala k odločitvam politike in ustvarila okvirne pogoje za povečanje rasti. V sporočilu je konkurenčnost opredeljena glede na devet dejavnikov, ki se medsebojno krepijo. Med temi dejavniki reforme in naložbe na področju dostopa do zasebnega kapitala, raziskav in inovacij, izobraževanja in spretnosti ter enotnega trga izstopajo kot najpomembnejše prednostne naloge politike za reševanje sedanjih izzivov glede produktivnosti ter za krepitev dolgoročne konkurenčnosti EU in njenih držav članic. Komisija je 14. februarja 2024 to sporočilo dopolnila z letnim poročilom o enotnem trgu in konkurenčnosti[6]. V poročilu so podrobno opisane konkurenčne prednosti in izzivi evropskega enotnega trga, pri čemer se spremlja letni razvoj glede na devet dejavnikov konkurenčnosti.

(4) Komisija je 21. novembra 2023 sprejela Letni pregled trajnostne rasti 2024[7], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2024. Evropski svet je 22. marca 2024 potrdil prednostne naloge iz pregleda v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 21. novembra 2023 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2024, v katerem je Španijo opredelila kot eno od držav članic, za katere meni, da so jih ali bi jih lahko prizadela neravnotežja ter bo zanje treba opraviti poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi mnenje o osnutku proračunskega načrta Španije za leto 2024. Komisija je sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 12. aprila 2024, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2024, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 11. marca 2024.

(5) 30. aprila 2024 je začel veljati novi okvir ekonomskega upravljanja EU. Okvir vključuje novo uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (EU) 2024/1263 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97. Vključuje tudi spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in spremenjeno Direktivo 2011/85/EU o proračunskih okvirih držav članic[8]. Cilj novega

---

4 Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

5 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

8 Uredba Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) in Direktiva Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

okvira je s postopno konsolidacijo javnih financ ter reformami in naložbami doseči vzdržnost javnega dolga ter trajnostno in vključujočo rast. Okvir spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen bolj srednjeročno, hkrati pa je izvrševanje učinkovitejše in doslednejše. Vsaka država članica bi morala Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti vsebujejo fiskalne, reformne in naložbene zaveze države članice, ki zajemajo obdobje načrtovanja štirih ali petih let, odvisno od rednega trajanja nacionalnega zakonodajnega obdobja. Pot gibanja očiščenih odhodkov[9] v nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih bi morala biti skladna z zahtevami iz Uredbe (EU) št. 2024/1263, vključno z zahtevami, da se začne dolg sektorja država najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej zmanjšuje ali pa ostane na preudarni ravni pod 60 % BDP ter da se javnofinančni primanjkljaj srednjeročno zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP in/ali ohranja pod to vrednostjo. Kadar se država članica zaveže ustreznemu sklopu reform in naložb v skladu z merili iz Uredbe (EU) 2024/1263, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta. V podporo pripravi teh načrtov naj bi Komisija [21. junija] 2024 državam članicam zagotovila smernice o vsebini načrtov in nadaljnjih letnih poročil o napredku, ki jih bodo morale predložiti, ter jim v skladu s členom 5 Uredbe (EU) 2024/1263 posredovala tehnične smernice o fiskalnih prilagoditvah (referenčne smeri in tehnične informacije, kjer je to ustrezno). Države članice bi morale svoje srednjeročne fiskalno-strukturne načrte predložiti do 20. septembra 2024, razen če se država članica in Komisija dogovorita o razumnem podaljšanju tega roka. Države članice bi morale zagotoviti sodelovanje svojih nacionalnih parlamentov ter posvetovanje z neodvisnimi fiskalnimi institucijami, socialnimi partnerji in drugimi nacionalnimi deležniki, kot je ustrezno.

(6) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se v letu 2024 nadalje razvija v skladu z izvajanjem mehanizma za okrevanje in odpornost. Za izpolnjevanje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra je še vedno bistveno, da se v celoti izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, saj prispevajo k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za države, izdanih v zadnjih letih. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020, 2022 in 2023 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Španija je 30. aprila 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je v skladu s členom 19 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija 2021 sprejel sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Španijo[10], ki je bil spremenjen 10. oktobra 2023 v skladu

---

[9] Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2 Uredbe Sveta (EU) 2024/1263 z dne 29. aprila 2024 (UL L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Očiščeni odhodki pomenijo javnofinančne odhodke brez (i) odhodkov za obresti, (ii) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (iii) odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, (iv) nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, (v) cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter (vi) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

[10] Izvedbeni sklep Sveta z dne 13. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Španijo (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).

s členom 18(2) Uredbe (EU) 2021/241 zaradi posodobitve najvišjega finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo in vključitve poglavja REPowerEU[11]. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, da je Španija zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Predpostavlja se, da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila ukrepov.

(8) Komisija je 19. junija 2024 objavila poročilo o državi za Španijo za leto 2024[12]. V njem je ocenila napredek Španije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2023, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Španiji. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi z izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, kot tudi novimi in nastajajočimi izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Španije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, pa tudi pri doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine ter ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(9) Komisija je za Španijo opravila poglobljeni pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011, glavne ugotovitve ocene makroekonomskih ranljivosti za Španijo, ki so jo pripravile službe Komisije za namene navedene uredbe, pa so bile objavljene marca 2024[13]. Komisija je 19. junija 2024 ugotovila, da v Španiji ne obstajajo več makroekonomska neravnotežja. Znaten napredek je bil dosežen pri zmanjševanju ranljivosti s čezmejnim pomenom, povezanih z visokim zasebnim in zunanjim dolgom, javni dolg pa se je zmanjšal. Po prekinitvi, ki jo je povzročila pandemija COVID-19, se je delež dolga zasebnega sektorja in negativnega neto stanja mednarodnih naložb v letu 2021 ponovno zmanjšal, k čemur je pripomogla močna nominalna rast BDP. Oba deleža naj bi se v prihodnjih letih še naprej izboljševala, čeprav bolj postopno kot v zadnjem času, saj se pričakuje, da bo nominalna rast BDP manj spodbudna. Tekoči račun je že desetletje v presežku in se je v letu 2023 še povečal zaradi hitro rastočega izvoza in nižjih cen energije. Visoki delež javnega dolga v BDP se zaradi močne nominalne rasti BDP zmanjšuje, vendar se letos in naslednje leto pričakuje bolj umirjeno izboljšanje, kar odraža še vedno znatne javnofinančne primanjkljaje in manj spodbudno nominalno rast BDP. Stopnja brezposelnosti se že desetletje zmanjšuje in naj bi se po napovedih še naprej zmanjševala. Bančni sektor je ob zaostrenih pogojih financiranja za posojilojemalce ostal odporen. Dosežen je bil znaten napredek politike za odpravo ugotovljenih ranljivosti, tudi v zadnjih letih zaradi izvajanja načrta za okrevanje in odpornost, vendar so potrebna večja prizadevanja, zlasti za zmanjšanje visokega javnega dolga.

(10) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat[14], se je primanjkljaj sektorja država Španije zmanjšal s 4,7 % BDP v letu 2022 na 3,6 % v letu 2023, dolg sektorja država pa se je zmanjšal s 111,6 % BDP konec leta 2022 na 107,7 % konec leta 2023. Kot je bilo napovedano v smernicah za fiskalno politiko za leto 2024[15], je Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 in v skladu z veljavnimi pravnimi določbami izvedla prvi korak za začetek postopkov v zvezi s čezmernim

[11] Izvedbeni sklep Sveta z dne 10. oktobra 2023 o spremembi Izvedbenega sklepa z dne 13. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Španijo (ST 13695 2023 INIT).

[12] SWD(2024) 609 final.

[13] SWD(2024) 80 final.

[14] Eurostat, Kazalniki eura z dne 22. aprila 2024.

[15] COM(2023) 141 final.

primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Komisija je 19. junija 2024 sprejela poročilo na podlagi člena 126(3) PDEU[16]. V tem poročilu je bil ocenjen proračunski položaj Španije, ker je primanjkljaj sektorja država v letu 2023 presegel referenčno vrednost 3 % BDP. V poročilu je bilo ugotovljeno, da glede na to oceno in ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora, ustanovljenega v skladu s členom 126(4) PDEU, Komisija julija ne bo predlagala začetka postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Španijo.

(11) Svet je 12. julija 2022 Španiji priporočil[17], naj v letu 2023 zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejevanjem rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov pod srednjeročno rast potencialnega proizvoda[18], ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Obenem je Španiji priporočil, naj bo pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram. Španiji je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije. Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnanost[19] v letu 2023 pretežno nevtralna in je znašala –0,2 % BDP. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) je imela v letu 2023 restriktiven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,3 % BDP in je bila v skladu s priporočilom Sveta. Restriktivni učinek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov je v bistvu posledica nižjih stroškov (ciljno usmerjenih in tistih, ki niso ciljno usmerjeni) izrednih podpornih ukrepov, namenjenih gospodinjstvom in podjetjem zaradi zvišanja cen energije (za 0,6 odstotne točke BDP). Na rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez ukrepov na strani prihodkov) so vplivali predvsem socialni prejemki in nadomestila, razen tistih v naravi, kot posledica prevrednotenja pokojnin in vmesna potrošnja kot posledica izdatkov za obrambo. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, so v letu 2023 znašali 1,3 % BDP. Nacionalno financirane naložbe so v letu 2023 znašale 2,3 % BDP, kar pomeni letno povečanje za 0,1 odstotne točke. Španija je dodatne naložbe financirala iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU. Financirala je javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, kot so nabor digitalnih orodij, PERTE[20] za električna in povezana vozila, nova mesta za poklicno izobraževanje in usposabljanje ter naložbe na področju

---

16 Poročilo Komisije, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (COM(2024) 598 final z dne 19. junija 2024).

17 Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2022 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Španije in mnenje Sveta o programu stabilnosti Španije za leto 2022 (UL C 334, 1.9.2022, str. 77).

18 Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 je srednjeročna rast potencialnega proizvoda Španije v letu 2023 na podlagi 10-letne povprečne realne stopnje potencialne rasti in deflatorja BDP za leto 2023 nominalno ocenjena na 7,2 %.

19 Fiskalna naravnanost je opredeljena kot merilo spremembe osnovnega proračunskega položaja sektorja država na letni ravni. Cilj te naravnanosti je oceniti gospodarsko spodbudo, ki izhaja iz fiskalnih politik, tako tistih, ki se financirajo na nacionalni ravni, kot tistih, ki se financirajo iz proračuna EU. Fiskalna naravnanost se meri kot razlika med (i) srednjeročno potencialno rastjo in (ii) spremembo primarnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov (in brez začasnih izrednih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije. Negativni (pozitivni) predznak kazalnika označuje ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

20 Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (strateški projekti za okrevanje in preoblikovanje gospodarstva).

zelenega vodika, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU.

(12) Posodobitev makroekonomskih in fiskalnih projekcij, ki jo je Španija 30. aprila poslala Komisiji, je mogoče povzeti, kot sledi. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, predvideva realno rast BDP v višini 2,0 % v letu 2024 in 1,9 % v letu 2025, medtem ko naj bi deflator BDP v letu 2024 zrasel za 3,5 %, v letu 2025 pa za 2,8 %. Primanjkljaj sektorja država naj bi se v letu 2024 zmanjšal na 3,0 % BDP in v letu 2025 na 2,5 % BDP, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 zmanjšal na 105,5 %, do konca leta 2025 pa na 104,1 %. Projekcije, ki jih je predložila Španija, ne vključujejo proračunskih projekcij po letu 2025.

(13) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi realni BDP zrasel za 2,1 % v letu 2024 in za 1,9 % v letu 2025, inflacija po HICP pa naj bi znašala 3,1 % v letu 2024 in 2,3 % v letu 2025.

(14) V pomladanski napovedi Komisije 2024 je predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 3,0 % BDP v letu 2024, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 zmanjšal na 105,5 %. Zmanjšanje primanjkljaja v letu 2024 je predvsem posledica postopne odprave ukrepov za ublažitev socialnih in gospodarskih posledic pretekle energetske krize. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost v letu 2024 nevtralna, v višini 0,0 % BDP.

(15) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 se bodo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2024 financirali odhodki v višini 1,3 % BDP v primerjavi z 0,7 % BDP v letu 2023. Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, bodo omogočili visokokakovostne naložbe in reforme za povečanje produktivnosti brez neposrednega učinka na saldo in dolg sektorja država Španije. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi bili s posojili iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2024 podprti odhodki v višini 1,0 % BDP v primerjavi z 0,0 % BDP v letu 2023.

(16) Svet je 14. julija 2023 Španiji priporočil[21], naj zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov[22] v letu 2024 na največ 2,6 %. Države članice so bile pozvane, naj pri izvrševanju svojih proračunov za leto 2023 in pripravi osnutkov proračunskih načrtov za leto 2024 upoštevajo, da bo Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 Svetu predlagala začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki Španije v letu 2024 povečali za 3,8 %[23], kar presega priporočeno najvišjo stopnjo rasti. Presežek nad priporočeno najvišjo stopnjo rasti nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov v letu 2024 ustreza 0,5 % BDP. Pri tem obstaja tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta.

---

21 Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Španije za leto 2023 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Španije za leto 2023 (UL C 312, 1.9.2023, str. 77).

22 Očiščeni primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez (i) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (ii) odhodkov za obresti, (iii) odhodkov za ciklično brezposelnost ter (iv) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

23 Pri tem se upoštevajo enkratni ukrepi v višini 0,2 % BDP v letu 2024, povezani s sodnimi odločbami, na podlagi katerih mora vlada državljanom in podjetjem povrniti preplačilo dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb v preteklosti.

(17) Poleg tega je Svet Španiji priporočil, naj v letih 2023 in 2024 ukrepa tako, da čimprej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe, s tem povezane prihranke pa uporabi za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Svet je Španiji nadalje priporočil, naj, če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 so neto proračunski stroški [24] izrednih energetskih podpornih ukrepov ocenjeni na 0,9 % BDP v letu 2023, v letu 2024 pa naj bi znašali 0,2 % ter v letu 2025 –0,1 %. Med drugim se predvideva, da bodo znižanje DDV na plin, posebni davek na električno energijo, subvencije za javni prevoz in nadomestilo ponudnikom električne energije za kritje stroškov in preprečevanje primanjkljaja ostali v veljavi še del leta 2024. Če bi se povezani prihranki porabili za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja, kot je priporočil Svet, bi te projekcije pomenile fiskalno prilagoditev v višini 0,7 % BDP v letu 2024, nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki[25] pa bi imeli v navedenem letu restriktiven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,3 % BDP. V letih 2023 in 2024 naj bi bili izredni energetski podporni ukrepi čimprej postopoma odpravljeni. To je skladno s priporočilom Sveta. Vendar naj se s tem povezani prihranki ne bi v celoti uporabili za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Pri tem obstaja tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta.

(18) Svet je Španiji poleg tega priporočil, naj ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirane javne naložbe v letu 2024 povečale na 2,4 % BDP z 2,3 % BDP v letu 2023. To je skladno s priporočilom Sveta. Javnofinančni odhodki, ki se financirajo s prihodki iz skladov EU, vključno z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, pa naj bi se v letu 2024 povečali na 1,6 % BDP (z 1,3 % BDP v letu 2023).

(19) Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, in ob predpostavki nespremenjene politike pomladanska napoved Komisije 2024 v letu 2025 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 2,8 % BDP, pri čemer naj bi se očiščeni odhodki v letu 2025 povečali za 4,0 %. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do konca leta 2025 zmanjšal na 104,8 %.

(20) Španija bo morala v okviru novih pravil EU o ekonomskem upravljanju pripraviti srednjeročni fiskalno-strukturni načrt za zmanjšanje primanjkljaja in znižanje javnega dolga. Ta načrt bi lahko združil sprejetje ukrepov na strani prihodkov in odhodkov z naložbami in reformami za spodbujanje trdnejše in vzdržnejše gospodarske rasti. Španija je močno zadolžena država z decentralizirano strukturo upravljanja. Centralna država v svojem nacionalnem fiskalnem okviru določa cilje za regije v smislu

[24] Številka predstavlja raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s prihodki in odhodki ter, kadar je ustrezno, brez prihodkov od davkov na nepričakovane dobičke dobaviteljev energije.

[25] Ta prispevek se meri kot sprememba primarnih odhodkov sektorja država brez (i) dodatnega proračunskega učinka diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (ii) enkratnih odhodkov, (iii) odhodkov za ciklično brezposelnost ter (iv) odhodkov, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije, glede na srednjeročno (10-letno) povprečno potencialno nominalno stopnjo rasti BDP, izražena kot razmerje do nominalnega BDP.

strukturnega salda in deleža javnega dolga v BDP ter glede na najvišjo stopnjo rasti nominalnih odhodkov (izdatkovno pravilo). Za zagotovitev skladnosti z novimi pravili EU o ekonomskem upravljanju bo morda treba posodobiti nacionalni fiskalni okvir. Pričakuje se, da bo demografski razvoj povzročil znatno povečanje javnofinančnih odhodkov, povezanih z zdravstvenim varstvom, dolgotrajno oskrbo in pokojninami. Kar zadeva pokojnine, je vrzeli v vzdržnosti javnih financ v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju mogoče odpraviti s popolnim izvajanjem „omejitvene klavzule“, uvedene z reformo iz leta 2023. Davčne reforme bi morale biti osrednji del strategije za konsolidacijo javnih financ. V zvezi s tem so cilji reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki temeljijo na medtem predloženih priporočilih strokovnjakov, naslednji: (i) izboljšanje učinkovitosti davčnega sistema ter njegova posodobitev in prilagoditev novim trendom; (ii) podpora zelenemu prehodu ter (iii) povečanje prihodkov in spodbujanje pravičnosti. Španija bi lahko tudi pobrala več davčnih prihodkov, povezanih z okoljem (1,5 % BDP v letu 2022 v primerjavi z 2,0 % za EU kot celoto), tudi s krepitvijo uporabe načela „onesnaževalec plača“. Ukrepi za doseganje ciljev načrta za okrevanje in odpornost bi lahko vključevali tudi zvišanje davkov na potrošnjo, hkrati pa bi zaščitili ranljive posameznike s ciljno usmerjenimi izravnalnimi ukrepi; to bi okrepilo tudi zmogljivost socialnih transferjev za zmanjšanje neenakosti in revščine, ki ostajata visoki in še posebej prizadeneta otroke. Izvajanje priporočil s strani španskega neodvisnega fiskalnega organa (AIReF) je še naprej ključnega pomena za izboljšanje kakovosti in učinkovitosti javne porabe, ki ima lahko koristi tudi od ambicioznega izvajanja okvira za preglede porabe. To je zlasti pomembno za zdravstveno varstvo, da se izboljša stroškovna učinkovitost, odpravijo razlike v dostopu in kakovosti med regijami ter obravnavajo znatne potrebe po naložbah v primarno zdravstveno varstvo.

(21) Poleg tega bi lahko dodatna prizadevanja na podlagi ukrepov iz načrta za okrevanje in odpornost dodatno povečala gospodarsko odpornost in podprla potencialno rast, kar bi pripomoglo k sprejetju bolj postopne fiskalne poti. To vključuje področje regulativnega bremena in poslovnega ozračja. Zlasti reforma ureditve na področju dela, revizije in obdavčitve, ki je odvisna od velikosti, katere namen je izboljšati učinkovitost pri razporejanju kapitala in dela, podpreti naložbe in prispevati k povečanju produktivnosti. Z odpravo obstoječih pomanjkljivosti v učinkovitosti pravosodja bi se zmanjšala tudi gospodarska izkrivljanja. Reševanje civilnih in gospodarskih zadev še vedno poteka prepočasi, dolgotrajno nepodaljšanje mandata sodnega sveta pa povzroča ozka grla za imenovanje najvišjih sodnikov. Povečati bi bilo treba tudi podporo inovacijam. Povečanje naložb v raziskave in razvoj ter močnejše povezave z znanstvenim ekosistemom lahko spodbudijo produktivnost podjetij. Intenzivnost raziskav in razvoja v Španiji, ki je v letu 2022 znašala 1,4 % BDP, v primerjavi z letom 2021 stagnira in ostaja precej pod povprečjem EU, ki znaša 2,2 %, predvsem zaradi vrzeli v zasebnih odhodkih (0,8 % BDP, kar je precej pod povprečjem EU, ki znaša 1,5 %). Kljub ukrepom iz revidiranega načrta za okrevanje in odpornost ter sprejetih programov Evropskega sklada za regionalni razvoj se zdijo potrebna nadaljnja prizadevanja za podporo zasebni porabi za raziskave in razvoj ter prenosu znanja med zasebnimi in javnimi raziskovalnimi ustanovami. Posebni ukrepi bi lahko vključevali: (i) zagotavljanje, da bodo javne raziskovalne organizacije bolj temeljile na uspešnosti in strokovnosti, ter (ii) izboljšanje usklajevanja sistema znanosti, tehnologije in inovacij pri oblikovanju in izvajanju politik na področju raziskav in inovacij na različnih ravneh države.

(22) Načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi vključuje obsežen nabor reform

in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te naj bi prispevale k učinkoviti obravnavi vseh ali pomembnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo. Glede na kratek časovni okvir je hitro nadaljevanje učinkovitega izvajanja načrta, vključno s poglavjem REPowerEU, bistveno, da bi Španija z zelenim in digitalnim prehodom ter ob hkratnem zagotavljanju socialne pravičnosti povečala svojo dolgoročno konkurenčnost. Za izpolnitev zavez iz načrta do avgusta 2026 je bistveno, da Španija nadaljuje izvajanje reform in pospeši naložbe, tako da obravnava nastajajoče zamude, hkrati pa zagotovi močno upravno zmogljivost. Zaradi obsega in zapletenosti načrta so potrebni posebni ukrepi za zagotovitev, da se lahko reforme in naložbe v celoti zaključijo pravočasno. Enako velja za izzive, povezane z absorpcijsko sposobnostjo. Naložbe so zelo skoncentrirane proti koncu obdobja izvajanja načrta za okrevanje in odpornost in jim je treba nameniti posebno pozornost. Okrepiti bi bilo treba tudi usklajevanje med različnimi ravnmi uprave, s poenostavljenimi postopki pa bi pospešili sprejemanje sredstev s strani končnih upravičencev. Ti elementi so zlasti pomembni za premagovanje izzivov, povezanih z absorpcijo znatnega zneska sredstev, ki se upravljajo s finančnimi instrumenti, določenimi v spremenjenem načrtu za okrevanje in odpornost. Sistematično vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.

(23) Španija mora v skladu s členom 18 Uredbe (EU) 2021/1060 v okviru vmesnega pregleda skladov kohezijske politike do marca 2025 pregledati vsak program, pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo za leto 2024 ter nacionalnem energetskem in podnebnem načrtu. Ta pregled je podlaga za dokončno dodelitev sredstev EU, vključenih v vsak program. Španija je dosegla napredek pri izvajanju kohezijske politike in evropskega stebra socialnih pravic, vendar izzivi ostajajo. BDP na prebivalca v osmih španskih regijah ostaja pod 75 % povprečja EU. Ključnega pomena sta pospešitev izvajanja programov kohezijske politike in krepitev upravne zmogljivosti na vseh ravneh. Prednostne naloge, dogovorjene v programih, ostajajo relevantne. Poleg ukrepov v zvezi z upravno zmogljivostjo je zlasti pomembno hitro izvajanje naložb v poslovne inovacije ter zmogljivosti za raziskave in razvoj, zlasti v panogah, opredeljenih v regionalnih strategijah pametne specializacije. Naložbe v zeleni prehod v skladu z nacionalnim energetskim in podnebnim načrtom, zlasti v upravljanje voda, krožno gospodarstvo ter prilagajanje podnebnim spremembam in blažitev njihovih posledic, ostajajo ključne, zlasti na najbolj prizadetih območjih, kot so Kanarski otoki in obalna območja na vzhodu in jugu Španije. Naložbe, ki povečujejo privlačnost in konkurenčnost regij, ki se soočajo z upadanjem prebivalstva, so ključnega pomena za konvergenco. Poleg tega je treba še vedno spodbujati (ponovno) vključevanje dolgotrajno brezposelnih in starejših delavcev na trg dela, okrepiti poklicno usmerjanje, odpraviti neskladja med ponudbo spretnostih in povpraševanjem po njih ter izvajati evropsko jamstvo za otroke. Ti ukrepi bi prispevali tudi k podpiranju navzgor usmerjene socialne konvergence v skladu z drugo fazo analizo služb Komisije, ki temelji na značilnostih okvira za socialno konvergenco[26]. Španija bi lahko uporabila tudi pobudo platforme za strateške tehnologije za Evropo, da bi podprla industrijsko preobrazbo, zlasti z

[26] SWD(2024) 132 final.

vlaganjem v razvoj in proizvodnjo strateških tehnologij in njihovih vrednostnih verig, predvsem na področju globokotehnoloških inovacij, čiste energije in učinkovite rabe virov, kmetijstva ter biotehnologij, povezanih z zdravjem.

(24) Poleg gospodarskih, socialnih in okoljskih izzivov, obravnavanih z načrtom za okrevanje in odpornost ter drugimi skladi EU, se Španija sooča z dodatnimi izzivi, povezanimi z znatnim in vse večjim pomanjkanjem vode in vodnim stresom. Kot je bilo opaženo v letih 2023 in 2024, se stanje izredne suše v nekaterih regijah pojavlja pogosteje in ni več omejeno na poletne mesece. Predvidevanje in obvladovanje škodljivih učinkov podnebnih sprememb, kot so poplave, obalna erozija in erozija tal, dezertifikacija, suše, vročinski valovi in gozdni požari, ostajata osrednja izziva v Španiji, ki je ena najbolj prizadetih držav v EU. Pričakuje se, da se bo zaradi podnebnih sprememb povečala pogostost in resnost suše in poplav, kar bo negativno vplivalo na ljudi, biotsko raznovrstnost, javne finance in konkurenčnost. Medtem ko spremenjeni načrt za okrevanje in odpornost ter drugi skladi EU vključujejo ukrepe za izboljšanje razmer v vodnem sektorju v Španiji, so potrebna nadaljnja prizadevanja, zlasti na področju trajnostnega upravljanja voda. Nadaljnje naložbe v infrastrukturo bi prispevale k izboljšanju upravljanja voda, tudi v kmetijskem sektorju, ki je glavni porabnik vode, v skladu s strateškim načrtom SKP Španije[27]. Ukrepi, ki bi jih bilo mogoče povečati, vključujejo naložbe v zbiranje in čiščenje odpadnih voda, ponovno uporabo vode, zmanjšanje uhajanja v omrežjih in splošno oskrbo z vodo, povečanje uporabe poljščin, odpornih na podnebne spremembe, izboljšanje spremljanja ter spodbujanje sonaravnih rešitev, preprečevanje poplav in obnovo rek. Poleg tega bi mehanizmi za boljše usklajevanje med različnimi ravnmi države, vključno z učinkovitim izvajanjem in izvrševanjem, pomagali v celoti izkoristiti potencial obstoječih ukrepov.

(25) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet leta 2024 priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi v okviru svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja. Kar zadeva Španijo, priporočila 1, 2 in 3 prispevajo k izvajanju prvega, drugega in četrtega priporočila za euroobmočje –

(26)

PRIPOROČA, da Španija v letih 2024 in 2025 ukrepa tako, da:

1. pravočasno predloži srednjeročni fiskalno-strukturni načrt; v skladu z zahtevami reformiranega Pakta za stabilnost in rast omeji rast očiščenih odhodkov[28] v letu 2025 na stopnjo, skladno z verjetnim zmanjševanjem dolga sektorja država v srednjeročnem obdobju in zmanjšanjem primanjkljaja sektorja država pod referenčno vrednostjo 3 % BDP iz Pogodbe; zagotovi vzdržnost javnih financ, tudi s: (i) pregledom in poenostavitvijo davčnega sistema v podporo gospodarski rasti in zaposlovanju, koheziji in zelenemu prehodu ter (ii) izboljšanjem kakovosti, učinkovitosti in pravičnosti javnofinančnih odhodkov;

---

27 C(2022) 6017 final.

28 V skladu s členom 2(2) Uredbe (EU) 2024/1263 „očiščeni odhodki“ pomenijo javnofinančne odhodke brez odhodkov za obresti, diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

2. okrepi upravno zmogljivost za upravljanje skladov EU, pospeši naložbe in ohrani zagon pri izvajanju reform; obravnava nastajajoče zamude, da bi omogočila nadaljnje hitro in učinkovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, ter zagotovi dokončanje reform in naložb do avgusta 2026; pospeši izvajanje programov kohezijske politike; se v okviru vmesnega pregleda še naprej osredotoča na dogovorjene prednostne naloge, pri čemer upošteva priložnosti, ki jih ponuja platforma za strateške tehnologije za Evropo za izboljšanje konkurenčnosti;

3. izboljša upravljanje voda za boljše obravnavanje prilagajanja sedanjim in prihodnjim posledicam podnebnih sprememb ter zagotavljanje dolgoročne gospodarske, socialne in okoljske odpornosti, in sicer z izboljšanjem usklajevanja med vsemi ravnmi države in uprave ter povečanjem obstoječih rešitev za trajnostno upravljanje voda v kmetijstvu, gospodarno rabo vode in naložbe v infrastrukturo ter s podpiranjem razvoja sonaravnih rešitev.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik