EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.6.2024.
COM(2024) 609 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Španjolske

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

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Španjolske

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 Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenog 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. Njime se, u skladu s prioritetima europskog semestra, 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. Mehanizmom se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar EU-a i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

---

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

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

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

(2) Uredba o planu REPowerEU[4] donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time bi se doprinijelo energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u, dok bi se istodobno postiglo povećanje uvođenja energije iz obnovljivih izvora, kapaciteta za skladištenje energije i energetske učinkovitosti. 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.

(3) Komisija je 16. ožujka 2023. objavila komunikaciju „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”[5] na kojoj će se temeljiti donošenje odluka o politikama i okvirni uvjeti za povećanje rasta. U toj se komunikaciji definira devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. Među njima se pristup privatnom kapitalu, istraživanje i inovacije, obrazovanje i vještine te jedinstveno tržište ističu kao najvažniji prioriteti politika za reforme i ulaganja kojima će se rješavati sadašnji problemi produktivnosti i jačati dugoročna konkurentnost EU-a i njegovih država članica. Nakon te komunikacije Komisija je 14. veljače 2024. objavila Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti[6]. U tom izvješću detaljno se opisuju konkurentske prednosti i izazovi jedinstvenog europskog tržišta i prate godišnja kretanja u skladu s utvrđenih devet pokretača konkurentnosti.

(4) Komisija je 21. studenog 2023. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2024.[7], čime je označen početak ciklusa europskog semestra 2024. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 22. ožujka 2024. prioritete tog pregleda na temelju četiri dimenzije konkurentne održivosti. Komisija je 21. studenog 2023. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2024., u kojem je Španjolska utvrđena kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i mišljenje o nacrtu proračunskog plana Španjolske za 2024. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 12. travnja 2024., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2024., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 11. ožujka 2024.

(5) EU-ov novi okvir gospodarskog upravljanja stupio je na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Obuhvaća i izmijenjenu Uredbu (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica[8].

---

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 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

8 Uredba Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L, 2024/1264, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) i Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024.

Ciljevi su novog okvira održivost javnog duga te održiv i uključiv rast koji će se postići postupnom fiskalnom konsolidacijom, reformama i ulaganjima. Okvir potiče odgovornost na nacionalnoj razini i više je usmjeren na srednjoročno razdoblje i na djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica trebala bi Vijeću i Komisiji dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi sadržavaju fiskalne i investicijske obveze i obveze pojedine države članice u pogledu reformi te obuhvaćaju četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje planiranja, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog postupka. Kretanje neto rashoda[9] u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima trebalo bi biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe (EU) 2024/1263, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili nastavi uvjerljivo smanjivati najkasnije do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a, a da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz Uredbe (EU) 2024/1263, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine. Komisija će radi potpore u izradi tih planova [21. lipnja] 2024. državama članicama dostaviti smjernice o sadržaju planova i naknadnih godišnjih izvješća o napretku koje će trebati dostaviti i, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) 2024/1263, tehničke smjernice o fiskalnim prilagodbama (referentne smjerove kretanja i tehničke informacije, ovisno o slučaju). Države članice trebale bi do 20. rujna 2024. dostaviti svoje srednjoročne fiskalno-strukturne planove, osim ako država članica i Komisija postignu dogovor o produljenju tog roka za razumno razdoblje. Države članice trebale bi osigurati sudjelovanje nacionalnih parlamenata i savjetovati se s neovisnim fiskalnim institucijama, socijalnim partnerima i drugim relevantnim nacionalnim dionicima, prema potrebi.

(6) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2024. 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 planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020., 2022. i 2023. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(7) 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

---

o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L, 2024/1265, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

9 Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe Vijeća (EU) 2024/1263 od 29. travnja 2024. (SL L 2024/1263, 30.4.2024. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Neto rashodi znači državni rashodi bez i. izdataka 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 te vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Španjolske[10], koja je izmijenjena 10. listopada 2023. u skladu s člankom 18. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241 radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu te radi uključivanja poglavlja o planu REPowerEU[11]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, koja se donosi 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. Pretpostavlja se da su ključne etape i ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri postignute ako dotična država članica nije ukinula mjere.

(8) Komisija je 19. lipnja 2024. objavila Izvješće za Španjolsku za 2024.[12] U njemu je ocijenjen napredak Španjolske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2023. 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.

(9) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Španjolsku u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i glavni su zaključci službi Komisije o ocjeni makroekonomskih slabosti za Španjolsku za potrebe te uredbe objavljeni u ožujku 2024([13]). Komisija je 19. lipnja 2024. zaključila da u Španjolskoj više ne postoje makroekonomske neravnoteže. Postignut je znatan napredak u smanjenju slabosti koje su imale prekograničnu važnost i odnose se na visok privatni i vanjski dug, a došlo je i do smanjenja javnog duga. Nakon prekida zbog pandemije bolesti COVID-19, udjeli duga privatnog sektora i negativnog neto stanja međunarodnih ulaganja nastavili su se smanjivati u 2021., čemu je doprinio i snažan rast nominalnog BDP-a. Očekuje se da će se oba udjela i dalje poboljšavati u predstojećim godinama, iako postupnije nego prije jer se očekuje da će rast nominalnog BDP-a biti manje poticajan. Tekući račun u proteklom je desetljeću u suficitu i dodatno se povećao u 2023., što je posljedica brzorastućeg izvoza i nižih cijena energije. Smanjuje se visok udio državnog duga u BDP-u zbog snažnog rasta nominalnog BDP-a, ali se ove i sljedeće godine očekuju manja poboljšanja, jer su fiskalni deficiti još znatni, a rast nominalnog BDP-a manje poticajan. Stopa nezaposlenosti u proteklom se desetljeću smanjila i predviđa se da će se nastaviti smanjivati. Bankovni sektor je i dalje otporan unatoč strožim uvjetima financiranja za zajmoprimce. Postignut je znatan napredak politika u otklanjanju utvrđenih slabosti, posljednjih godina zahvaljujući provedbi plana za oporavak i otpornost, ali potrebni su veći napori, osobito za smanjenje visokog državnog duga.

(10) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat[14], deficit opće države u Španjolskoj se s 4,7 % BDP-a u 2022. smanjio na 3,6 % BDP-a u 2023., dok je dug opće države pao sa 111,6 % BDP-a krajem 2022. na 107,7 % BDP-a krajem 2023. Kako je najavila u

---

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 Provedbena odluka Vijeća od 10. listopada 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Španjolske (ST 13695 2023 INIT).

12 SWD(2024) 609 final.

13 SWD(2024) 80 final.

14 Eurostat-Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2024.

smjernicama za fiskalnu politiku za 2024.[15], Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. poduzima prvi korak za pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu, u skladu s postojećim pravnim odredbama. Komisija je 19. lipnja 2024. donijela izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a[16]. U tom je izvješću ocijenjeno proračunsko stanje Španjolske jer je njezin deficit opće države 2023. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Uzimajući u obzir tu ocjenu i nakon razmatranja mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora u skladu s člankom 126. stavkom 4. UFEU-a, u izvješću se zaključuje da Komisija u srpnju neće predložiti pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita za Španjolsku.

(11) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo[17] Španjolskoj da osigura razboritu fiskalnu politiku u 2023., posebno ograničavanjem rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje[18], uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Španjolskoj je istodobno preporučeno da se pripremi za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Španjolskoj je 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. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike[19] bio je u 2023. uglavnom neutralan, na –0,2 % BDP-a. Rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) imao je u 2023. kontrakcijski učinak od 0,3 % BDP-a na smjer fiskalne politike i bio je u skladu s preporukom Vijeća. Kontrakcijski učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država rezultat je smanjenog troška hitnih mjera potpore (ciljanih i neciljanih) kućanstvima i poduzećima uvedenih zbog povećanja cijena energije (za 0,6 postotni bod BDP-a). Glavni pokretači rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) bile su socijalne naknade, osim onih u naravi, na koje je utjecalo ponovno vrednovanje mirovina i intermedijarna potrošnja, potaknuta potrošnjom na obranu. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a iznosili su 1,3 % BDP-a u 2023. Ulaganja koja financira država iznosila su 2,3 % BDP-a u 2023., što je godišnje povećanje od 0,1 postotna boda. Španjolska je financirala dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a. Financirala je javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost,

---

15 COM(2023) 141 final.

16 Izvješće Komisije pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Bruxelles, 19.6.2024., COM(2024) 598 final.

17 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. 77.*

18 Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2024. procjenjuje se da će srednjoročni potencijalni rast proizvodnje Španjolske u 2023., koji se koristi za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 7,2 % u nominalnom smislu, na temelju prosječne desetogodišnje stope potencijalnog realnog rasta i deflatora BDP-a za 2023.

19 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 (i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije. Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja označava ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

među ostalim u digitalne alate PERTE[20] za električna i povezana vozila, nova mjesta za strukovno obrazovanje i osposobljavanje i ulaganja u zeleni vodik, što se financira sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a.

(12) Ažurirane makroekonomske i fiskalne projekcije koje je Španjolska 30. travnja poslala Komisiji mogu se sažeti kako slijedi. U makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije predviđa se rast realnog BDP-a od 2,0 % u 2024. i 1,9 % u 2025. i rast deflatora BDP-a na 3,5 % u 2024. i 2,8 % u 2025. Očekuje se da će se deficit opće države smanjiti na 3,0 % BDP-a u 2024. i 2,5 % BDP-a u 2025., a udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 105,5 % do kraja 2024. i na 104,1 % do kraja 2025. Projekcije koje je dostavila Španjolska ne sadržavaju proračunske projekcije nakon 2025.

(13) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će se realni BDP povećati za 2,1 % u 2024. i za 1,9 % u 2025., a inflacija mjerena HIPC-om iznositi 3,1 % u 2024. i 2,3 % u 2025.

(14) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 3,0 % BDP-a u 2024. i smanjenje udjela duga opće države u BDP-u na 105,5 % do kraja 2024. Smanjenje deficita u 2024. uglavnom je rezultat postupnog ukidanja mjera za ublažavanje socijalnog i gospodarskog učinka prošlih energetskih kriza. Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2024. smjer fiskalne politike biti neutralan i iznositi 0,0 % BDP-a.

(15) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. u 2024. će se bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirati rashodi u iznosu do 1,3 % BDP-a, u odnosu na 0,7 % BDP-a u 2023. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućit će visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Španjolske. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. očekuje se da će u 2024. rashodi financirani zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznositi 1,0 % BDP-a, u odnosu na 0,0 % BDP-a u 2023.

(16) Vijeće je 14. srpnja 2023. preporučilo[21] da Španjolska osigura razboritu fiskalnu politiku, osobito ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država[22] u 2024. na najviše 2,6 %. Države članice bile su pozvane da pri izvršenju svojih proračuna za 2023. i izradi nacrta proračunskih planova za 2024. vode računa o tome da će Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će u Španjolskoj doći do povećanja neto primarnih rashoda koje financira država za 3,8 % u 2024.[23], što je više od preporučene maksimalne stope rasta. Ta prekomjerna potrošnja u odnosu na preporučenu maksimalnu stopu rasta neto primarnih rashoda koje financira država na

---

20 *Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica.*

21 Preporuka Vijeća o Nacionalnom programu reformi Španjolske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2023., SL C 312, 1.9.2023., str. 77.

22 Neto primarni rashodi definiraju su kao rashodi koje financira država bez i. diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. izdataka za kamate, iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost te iv. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

23 Pritom se uzimaju u obzir jednokratne mjere u visini od 0,2 % BDP-a u 2024., koje se odnose na sudske presude prema kojima vlada mora građanima i poduzećima vratiti u prošlosti preplaćeni porez na dohodak i dobit.

razini je 0,5 % BDP-a u 2024. Postoji rizik da to ne bude u skladu s preporukom Vijeća.

(17) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Španjolska u 2023. i 2024. što prije poduzme mjere radi postupnog ukidanja hitnih mjera energetske potpore na snazi i da ostvarene uštede iskoristi za smanjenje državnog deficita. Vijeće je dodatno utvrdilo da bi Španjolska, budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, trebala osigurati da budu usmjerene na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., neto proračunski trošak[24] hitnih mjera energetske potpore u 2023. procijenjen je na 0,9 % BDP-a, a predviđa se da će iznositi 0,2 % u 2024. i -0,1 % u 2025. Među ostalim, pretpostavlja se da će smanjenje PDV-a na plin, posebnog poreza na električnu energiju, subvencije za javni prijevoz i naknade pružateljima električne energije za pokrivanje troškova i izbjegavanje deficita ostati na snazi u jednom dijelu 2024. Ako se u skladu s preporukom Vijeća ostvarene uštede iskoriste za smanjenje državnog deficita, u tim se projekcijama implicira fiskalna prilagodba od 0,7 % BDP-a u 2024., dok će u toj godini neto primarni rashodi koje financira država[25] imati kontrakcijski učinak od 0,3 % BDP-a na smjer fiskalne politike. Predviđa se postupno ukidanje hitnih mjera energetske potpore što prije u 2023. i 2024. To je u skladu s preporukom Vijeća. Međutim, ne predviđa se da će se ostvarene uštede u cijelosti iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Postoji rizik da to ne bude u skladu s preporukom Vijeća.

(18) Osim toga, Vijeće je Španjolskoj preporučilo i da očuva javna ulaganja koja financira država i osigura učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstava iz drugih fondova Unije, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će se javna ulaganja koja financira država povećati na 2,4 % BDP-a u 2024. (u odnosu na 2,3 % BDP-a u 2023.). To je u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, očekuje se da će se javni rashodi koji se financiraju prihodima iz sredstava fondova EU-a, uključujući bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost, povećati na 1,6 % BDP-a u 2024. (s 1,3 % BDP-a u 2023.).

(19) Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze i uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 2,8 % BDP-a u 2025. te rast neto rashoda za 4,0 % u 2025. Predviđa se da će do kraja 2025. doći do smanjenja udjela duga opće države u BDP-u na 104,8 %.

(20) U skladu s EU-ovim novim pravilima o gospodarskom upravljanju, Španjolska će trebati izraditi srednjoročni fiskalno-strukturni plan za smanjenje deficita i državnog duga. U tom bi se planu moglo kombinirati donošenje mjera na strani prihoda i rashoda s ulaganjima i reformama u cilju promicanja snažnijeg i održivijeg gospodarskog rasta. Španjolska je vrlo zadužena zemlja s decentraliziranom strukturom upravljanja. U njezinu nacionalnom fiskalnom okviru središnja država za regije utvrđuje ciljeve strukturnog salda i udjela duga u BDP-u, kao i za maksimalnu

[24] Ta vrijednost predstavlja razinu godišnjeg proračunskog troška tih mjera, uključujući prihode i rashode i, ovisno o slučaju, isključujući prihode od poreza na neočekivanu dobit dobavljača energije.

[25] Taj se učinak mjeri kao promjena primarnih rashoda opće države, bez i. dodatnog proračunskog učinka diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. jednokratnih rashoda, iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost i iv. rashoda koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročnu (10-godišnju) prosječnu stopu potencijalnog rasta nominalnog BDP-a, izraženo kao udio u nominalnom BDP-u.

stopu rasta nominalnih rashoda (pravilo o rashodima). Kako bi se osiguralo poštovanje novih EU-ovih pravila gospodarskog upravljanja, možda će biti potrebno izmijeniti nacionalni fiskalni okvir. Očekuje se da će demografska kretanja uzrokovati znatno povećanje javnih rashoda za zdravstvo, dugotrajnu skrb i mirovine. Kad je riječ o mirovinama, razlike u fiskalnoj održivosti u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju mogu se smanjiti ako se u cijelosti provede „završna klauzula" uvedena reformom iz 2023. Porezne reforme trebale bi biti središnji dio strategije fiskalne konsolidacije. U tom pogledu, cilj reformi uvrštenih u plan za oporavak i otpornost, koje se temelje na preporukama stručnjaka koje su u međuvremenu dobivene, je sljedeći: i. djelotvorniji i moderniji porezni sustav, prilagođen novim trendovima; ii. potpora zelenoj tranziciji i iii. povećanje prihoda i promicanje pravednosti. Isto tako, Španjolska bi mogla naplatiti više prihoda od poreza za okoliš (1,5 % BDP-a u 2022. u odnosu na 2,0 % ukupne vrijednosti na razini EU-a), među ostalim jačanjem primjene načela „onečišćivač plaća". Mjere za ostvarenje ciljeva plana za oporavak i otpornost mogle bi uključivati i povećanje poreza na potrošnju uz istodobnu zaštitu ranjivih osoba ciljanim kompenzacijskim mjerama; to bi ojačalo i kapacitet socijalnih transfera za smanjenje nejednakosti i siromaštva, koji su i dalje veliki i posebno utječu na djecu. Provedba preporuka španjolskog neovisnog fiskalnog tijela i dalje je iznimno važna za poboljšanje kvalitete i učinkovitosti državne potrošnje, koja bi mogla imati koristi i od ambiciozne primjene okvira za revizije rashoda. To je posebno relevantno za zdravstvo, kako bi se poboljšala troškovna učinkovitost i smanjile regionalne razlike u pristupu i kvaliteti te odgovorilo na znatne potrebe za ulaganjima u primarnu zaštitu.

(21) Dodatni napori na temelju mjera iz plana za oporavak i otpornost mogli bi dodatno povećati gospodarsku otpornost i potaknuti potencijalni rast, što bi pomoglo donošenju postupnije fiskalne putanje. To uključuje regulatorno opterećenje i poslovnu klimu. Posebno reformu regulacije u području rada, revizije i oporezivanja, koja je ovisna o veličini, čiji je cilj poboljšati učinkovitost raspodjele kapitala i radne snage, potaknuti ulaganja i povećanje produktivnosti. Otklanjanje postojećih nedostataka u pravosudnoj učinkovitosti smanjilo bi i gospodarske poremećaje. Rješavanje građanskih i trgovačkih predmeta i dalje dugo traje, a zbog dugotrajnosti postupka produljenja mandata Sudbenog vijeća kasni se s imenovanjem najviših sudaca. Ima prostora i za dodatnu potporu inovacijama. Povećanje ulaganja u istraživanje i razvoj i snažnije veze sa znanstvenim ekosustavom mogu potaknuti produktivnost poduzeća. Intenzitet istraživanja i razvoja, koji je u Španjolskoj u 2022. iznosio 1,4 % BDP-a, i dalje stagnira u odnosu na 2021. i znatno je ispod prosjeka EU-a od 2,2 %, uglavnom zbog razlike u privatnim rashodima (0,8 % BDP-a, znatno ispod prosjeka EU-a od 1,5 %). Unatoč mjerama u revidiranom planu za oporavak i otpornost i donesenim programima Europskog regionalnog razvojnog fonda, potrebni su dodatni napori za potporu potrošnji za istraživanje i razvoj u privatnom sektoru i prijenos znanja između privatnih i javnih istraživačkih tijela. Posebne mjere mogle bi uključivati: i. veću profesionalizaciju organizacija za javno istraživanje i njihovu veću usmjerenost na rezultate; i ii. poboljšanu koordinaciju znanstvenog, tehnološkog i inovacijskog sustava u izradi i primjeni politika za istraživanje i inovacije na različitim državnim razinama.

(22) 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. Očekuje se da će pomoći da se djelotvorno odgovori na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku, brz nastavak djelotvorne provedbe plana, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za

poticanje dugoročne konkurentnosti Španjolske zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. Kako bi se obveze iz plana izvršile do kolovoza 2026., ključno je da Španjolska nastavi provedbu reformi i ubrza ulaganja tako što će riješiti problem novih kašnjenja te pritom osigurati snažan administrativni kapacitet. Zbog veličine i složenosti plana potrebne su posebne mjere kako bi se osigurao potpun i pravovremen završetak reformi i ulaganja. Isto vrijedi za apsorpcijski kapacitet. Ulaganja su vrlo koncentrirana prema kraju razdoblja provedbe plana za oporavak i otpornost i zaslužuju posebnu pozornost. Ima prostora i za jačanje koordinacije među različitim razinama administracije, dok bi se pojednostavnjenjem procedura krajnjim korisnicima omogućio brži primitak sredstava. Ti su elementi posebno relevantni za svladavanje izazova koji se odnose na apsorpciju znatnog iznosa sredstava kojima se upravlja putem financijskih instrumenata utvrđenih u izmijenjenom planu za oporavak i otpornost. Sustavno 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.

(23) U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Španjolska u okviru preispitivanja fondova kohezijske politike u sredini programskog razdoblja treba do ožujka 2025. preispitati svaki program, uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama koje su joj upućene 2024., kao i u svojem nacionalnom energetskom i klimatskom planu. To preispitivanje osnova je za konačnu dodjelu financijskih sredstava EU-a uključenih u svaki od tih programa. Španjolska je ostvarila napredak u provedbi kohezijske politike i europskog stupa socijalnih prava, no i dalje su prisutni izazovi. BDP po stanovniku još je ispod 75 % prosjeka EU-a u osam regija Španjolske. Ključno je ubrzati provedbu programâ kohezijske politike i jačati administrativni kapacitet na svim razinama. Prioriteti koji su dogovoreni u programima i dalje su relevantni. Osim mjera za administrativni kapacitet, posebno je važno da se brzo provedu ulaganja u poslovne inovacije i kapacitete za istraživanje i razvoj, osobito u djelatnostima koje su utvrđene u regionalnim strategijama pametne specijalizacije. Ulaganja u zelenu tranziciju, u skladu s nacionalnim energetskim i klimatskim planom, posebno ona upravljanje vodama, kružno gospodarstvo, prilagodbu i ublažavanje klimatskih promjena i dalje su ključni, posebno u područjima koja su najpogođenija, npr. Kanarskim otocima i obalnim područjima na istoku i jugu Španjolske. Ulaganja koja regije s demografskim padom čine privlačnijima i konkurentnijima ključna su za konvergenciju. Osim toga, i dalje treba promicati (re)integraciju dugotrajno nezaposlenih osoba i starijih radnika na tržištu rada, jačati profesionalno usmjeravanje, smanjiti neusklađenosti vještina i potreba tržišta rada i primijeniti europsko jamstvo za djecu. Te bi mjere bi doprinijele i uzlaznoj socijalnoj konvergenciji, u skladu s drugom fazom analize službi Komisije na temelju značajki okvira za socijalnu konvergenciju[26]. Španjolska bi mogla iskoristiti i inicijativu Platforma za strateške tehnologije za Europu (STEP) za pomoć u transformaciji industrije, posebno ulaganjima u razvoj i proizvodnju strateških tehnologija i njihovih odnosnih lanaca vrijednosti, osobito u područje inovacija duboke tehnologije, čiste energije i učinkovitosti resursa, poljoprivrede i biotehnologija povezanih sa zdravljem.

(24) Uz gospodarske, socijalne i okolišne poteškoće koje se otklanjaju planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Španjolska se suočava s dodatnim

[26] SWD(2024) 132 final.

izazovima koji se odnose na znatnu i sve veću nestašicu vode i pritisak na vodne resurse. Kako je već viđeno u 2023. i 2024., izvanredno stanje zbog suše u nekim regijama sve je učestalije i više nije ograničeno samo na ljetne mjesece. Predviđanje i upravljanje nepovoljnim učincima klimatskih promjena, kao što su poplave, erozija obale i tla, dezertifikacija, suše, toplinski valovi i šumski požari i dalje su glavni problem u Španjolskoj, jednoj od najpogođenijih zemalja u EU-u. Očekuje se da će zbog klimatskih promjena suše i poplave biti sve češće i ozbiljnije i da će negativno utjecati na ljude, bioraznolikost, javne financije i konkurentnost. Iako izmijenjeni plan za oporavak i otpornost i drugi fondovi EU-a uključuju mjere za poboljšanje stanja u sektoru vodoopskrbe u Španjolskoj, potrebni su dodatni napori, posebno u području održivog upravljanja vodama. Daljnja ulaganja u infrastrukturu pomogla bi poboljšati upravljanje vodama, među ostalim u poljoprivrednom sektoru koji je glavni potrošač vode, u skladu sa španjolskim strateškim planom u okviru ZPP-a[27]. Mjere koje bi se mogle proširiti obuhvaćaju ulaganja u prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda, ponovnu upotrebu vode, smanjenje istjecanja u mrežama i opću opskrbu vodom, povećanje upotrebe klimatski otpornih usjeva, poboljšanje praćenja te promicanje prirodnih rješenja, sprečavanje poplava i obnovu rijeka. Osim toga, mehanizmi za bolju koordinaciju na različitim državnim razinama, među ostalim o djelotvornoj provedbi i primjeni, pomogli bi da postojeće mjere ostvare svoj puni potencijal.

(25) Imajući u vidu blisku povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2024. državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Španjolsku, preporuke 1., 2. i 3. doprinose provedbi prve, druge i četvrte preporuke za europodručje.

PREPORUČUJE da Španjolska u 2024. i 2025. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Pravodobno dostaviti srednjoročni fiskalno-strukturni plan. U skladu sa zahtjevima reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu, u 2025. ograničiti rast neto rashoda[28] na stopu koja je u skladu s uvjerljivim smanjivanjem duga opće države u srednjoročnom razdoblju i smanjenjem deficita opće države ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Osigurati fiskalnu održivost, među ostalim: i. revizijom i pojednostavnjenjem poreznog sustava radi potpore gospodarskom rastu i zapošljavanju, koheziji i zelenoj tranziciji i ii. povećanjem kvalitete, učinkovitosti i pravednosti javne potrošnje.

2. Jačati administrativni kapacitet za upravljanje sredstvima EU-a, ubrzati ulaganja i održati dinamiku u provedbi reformi. Izbjeći nova kašnjenja kako bi se omogućila kontinuirana, brza i djelotvorna provedba plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, i tako osigurati završetak reformi i ulaganja do kolovoza 2026. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. U okviru njihova preispitivanja u sredini razdoblja, i dalje se baviti dogovorenim prioritetima, i radi

[27] C(2022) 6017 final.

[28] U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe (EU) 2024/1263 „neto rashodi” znači državni rashodi bez izdataka za kamate, diskrecijskih mjera na strani prihoda, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te jednokratnih i drugih privremenih mjera.

poboljšanja konkurentnosti razmatrati mogućnosti koje pruža inicijativa Platforma za strateške tehnologije za Europu.

3. Poboljšati upravljanje vodama kako bi se bolje razmotrila prilagodba sadašnjim i budućim posljedicama klimatskih promjena i osigurala dugotrajna gospodarska, socijalna i okolišna otpornost, poboljšanjem koordinacija na svim državnim i upravnim razinama i proširiti postojeća rješenja za održivo upravljanje vodama u poljoprivredi, vodnoj učinkovitosti i ulaganjima u infrastrukturu te potaknuti razvoj prirodnih rješenja.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik