C/2025/643

10.2.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

od 21. siječnja 2025.

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Španjolske

(C/2025/643)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263, a posebno njezin članak 17.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

OPĆA RAZMATRANJA

(1) Reformirani okvir gospodarskog upravljanja EU-a stupio je na snagu 30. travnja 2024. Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru ([1]), izmijenjena Uredba (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita ([2]) i izmijenjena Direktiva Vijeća 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica ([3]) glavni su elementi reformiranog okvira gospodarskog upravljanja EU-a. Cilj je tog okvira promicanje zdravih i održivih javnih financija te održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Okvir je više usmjeren na srednjoročno razdoblje te se njime ujedno potiče odgovornost na nacionalnoj razini, zajedno s djelotvornijom i koherentnijom provedbom propisa.

(2) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi koje države članice trebaju dostaviti Vijeću i Komisiji okosnica su novog okvira gospodarskog upravljanja. Dva su cilja tih planova: i. osigurati da se, među ostalim do kraja razdoblja prilagodbe, dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da ostane na razboritim razinama te da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a i ii. osigurati provedbu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Zato se u svakom planu treba preuzeti srednjoročna obveza o kretanju neto rashoda ([4]), čime se u principu uvodi proračunsko ograničenje tijekom trajanja plana, odnosno četiri ili pet godina (ovisno o redovnom trajanju zakonodavnog razdoblja u državi članici). Osim toga, u planu treba objasniti kako će država članica provedbom reformi i ulaganja odgovoriti na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju (što, ovisno o slučaju, uključuje i one koje se odnose na postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža) i kako će država članica doprinijeti zajedničkim prioritetima Unije. Razdoblje fiskalne prilagodbe traje četiri godine i može se produljiti za najviše tri godine ako se država članica obveže da će provesti relevantne reforme i ulaganja koji ispunjavaju kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(3) Komisija nakon dostave plana treba ocijeniti ispunjava li plan zahtjeve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

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

([2]) 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).

([3]) Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. 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).

([4]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe (EU) 2024/1263 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.

(4) Vijeće zatim na preporuku Komisije treba donijeti preporuku kojom se utvrđuje kretanje neto rashoda dotične države članice i, ako je primjenjivo, potvrđuje skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje su temelj za produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe.

RAZMATRANJA KOJA SE ODNOSE NA ŠPANJOLSKU

(5) Španjolska je 15. listopada 2024. Vijeću i Komisiji dostavila svoj nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan, nakon što je u dogovoru s Komisijom zbog razloga koje je navela Španjolska produljen rok iz članka 36. stavka 1. točke (a) Uredbe (EU) 2024/1263.

Proces prije dostave plana

(6) Kako bi utvrdila okvir za dijalog koji prethodi dostavljanju nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova, Komisija je Španjolskoj 21. lipnja 2024., u skladu s člankom 9. Uredbe (EU) 2024/1263, dostavila referentni smjer kretanja ([5]). Komisija je 15. listopada 2024. objavila referentni smjer kretanja ([6]). Referentni smjer kretanja temelji se na rizicima i osigurava da se do kraja razdoblja prilagodbe i bez daljnjih proračunskih mjera nakon razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da u srednjoročnom razdoblju ostane na razboritim razinama te da se deficit opće države smanji ispod 3 % BDP-a tijekom razdoblja prilagodbe i u srednjoročnom razdoblju zadrži ispod te referentne vrijednosti. Srednjoročno razdoblje definirano je kao razdoblje od deset godina nakon isteka razdoblja prilagodbe. U skladu s člancima 7. i 8. Uredbe (EU) 2024/1263, referentni smjer kretanja usklađen je i sa zaštitnom mjerom za održivost duga i zaštitnom mjerom za otpornost na deficit.

U referentnom smjeru kretanja za Španjolsku, na temelju pretpostavki Komisije na kojima se temelje prethodne smjernice dostavljene u lipnju 2024. i uz pretpostavku sedmogodišnjeg razdoblja prilagodbe, utvrđuje se da rast neto rashoda ne bi smio premašiti vrijednosti iz tablice 1. To odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 2,8 % tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2031.) i 2,9 % tijekom razdoblja obuhvaćenog planom (2025. – 2028.)

Tablica 1: Referentni smjer kretanja koji je Komisija Španjolskoj dostavila 21. lipnja 2024.

	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.	Prosjek 2025. – 2028.	Prosjek 2025. – 2031.
Maksimalni rast neto rashoda (godišnje, %)	3,2	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,9	2,8

Izvor: izračuni Komisije.

(7) U skladu s člankom 12. Uredbe (EU) 2024/1263, Španjolska i Komisija organizirale su tehnički dijalog od srpnja do listopada 2024. Glavne su teme dijaloga bile kretanje neto rashoda prema predviđanjima Španjolske i njegove temeljne pretpostavke (osobito upotreba ažuriranih podataka), planirani skup obveza u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe, uključujući reforme i ulaganja kao što su mjere koje se odnose na regulatorno okruženje, ljudski kapital, stambenu ponudu, oporezivanje i javne rashode. Osim toga, u dijalogu je ispitana planirana provedba reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra te doprinosi zajedničkim prioritetima Unije za pravednu zelenu i digitalnu tranziciju, socijalnu i gospodarsku otpornost, energetsku sigurnost i izgradnju obrambenih kapaciteta.

(8) U planu koji je dostavila Španjolska ne navodi se da je prije njegove dostave proveden postupak savjetovanja s relevantnim nacionalnim dionicima (uključujući socijalne partnere).

([5]) Prethodne smjernice koje su dostavljene državama članicama i Gospodarskom i financijskom odboru sadržavaju smjer kretanja bez produljenja razdoblja prilagodbe od četiri godine i s produljenjem razdoblja prilagodbe na sedam godina. Sadržavaju i glavne početne uvjete i temeljne pretpostavke koje je Komisija upotrijebila u okviru za srednjoročne projekcije državnog duga. Referentni smjer kretanja izračunan je na temelju metodologije opisane u Izvješću Komisije o održivosti duga za 2023. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Temelji se na proljetnoj prognozi Europske komisije 2024. i njezinu srednjoročnom produljenju do 2033., a dugoročni rast BDP-a i troškovi starenja stanovništva u skladu su sa zajedničkim izvješćem Komisije i Vijeća o starenju stanovništva za 2024. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#spain.

(9) Španjolska neovisna fiskalna institucija AIReF izdala je mišljenje o makroekonomskoj prognozi i makroekonomskim pretpostavkama na kojima se temelji višegodišnje kretanje neto rashoda. AIReF je potvrdio makroekonomski scenarij od 2024. do 2026. koji je poslužio kao početna točka za makroekonomske projekcije i analizu održivosti duga.

Drugi povezani procesi

(10) Vijeće je 21. listopada 2024. Španjolskoj uputilo nekoliko preporuka u kontekstu europskog semestra ([7]).

KOMISIJINA OCJENA PLANA

(11) U skladu s člankom 16. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je ocijenila plan kako slijedi:

Makroekonomsko i fiskalno stanje i izgledi

(12) U Španjolskoj je 2023. zabilježen rast gospodarske aktivnosti od 2,7 % zbog stabilnih kretanja na tržištu rada koja su poduprla privatnu potrošnju te zbog doprinosa neto izvoza i javne potrošnje. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024. očekuje se rast gospodarstva za 3,0 % u 2024. zbog pozitivnog razvoja javne i privatne potrošnje, potpomognutog dinamičnim zapošljavanjem, povećanjem realnog dohotka kućanstava te prihodima od turističke aktivnosti. U 2025. predviđa se povećanje realnog BDP-a za 2,3 % jer se predviđa da će rast potrošnje i očekivani opći oporavak ulaganja, posebno u opremu i stanovanje, biti temelj gospodarske aktivnosti. U 2026. predviđa se povećanje realnog BDP-a za 2,1 % jer se očekuje da će domaća potražnja poduprijeti gospodarski rast. Tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom (tj. 2024. – 2026.) očekuje se blago smanjenje potencijalnog BDP-a Španjolske s 2,4 % u 2023. na 2,3 % u 2026. zbog manjeg doprinosa rada potencijalnom rastu. Stopa nezaposlenosti u 2023. iznosila je 12,2 %, a Komisija predviđa da će iznositi 11,5 % u 2024., 11,0 % u 2025. i 10,7 % u 2026. Inflacija (deflator BDP-a) smanjuje se sa 6,2 % u 2023. na 3,1 % u 2024. te se predviđa da će iznositi 2,4 % u 2025. i 2,0 % u 2026.

(13) Kad je riječ o fiskalnim kretanjima, deficit opće države u Španjolskoj iznosio je 3,5 % BDP-a u 2023. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024., predviđa se da će u 2024. dosegnuti 3,0 % BDP-a, dodatno se smanjiti u 2025. na 2,6 % BDP-a, a u 2026. bez promjene politika općenito stabilizirati (2,7 %). Jesenska prognoza Europske komisije 2024. ne uključuje nacrt proračuna Španjolske za 2025. jer ga je španjolska vlada donijela nakon njezine objave. Na kraju 2023. dug opće države iznosio je 105,1 % BDP-a. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024., očekuje se da će se krajem 2024. udio duga u BDP-u smanjiti na 102,3 %. Predviđa se da će se krajem 2025. smanjiti na 101,3 % BDP-a, a krajem 2026. na 101,1 %. Komisija u svojoj fiskalnoj prognozi ne uzima u obzir obveze politike preuzete u srednjoročnim planovima sve dok one ne budu vjerodostojno najavljene i dovoljno detaljno razrađene u konkretne mjere politike.

Kretanje neto rashoda i glavne makroekonomske pretpostavke iz plana

(14) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Španjolske odnosi se na razdoblje 2025. – 2028. i sedmogodišnju fiskalnu prilagodbu.

(15) Plan sadržava informacije propisane u članku 13. Uredbe (EU) 2024/1263.

(16) Španjolska se u planu obvezuje na kretanje neto rashoda navedeno u tablici 2, što odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 3,4 % u godinama od 2025. do 2028. Osim toga, Španjolska se obvezala na skup reformi i ulaganja radi produljenja razdoblja prilagodbe na sedam godina (2025. – 2031.), kad se planira prosječni rast neto rashoda od 3,0 %.

Prosječni rast neto rashoda tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2031.) naveden u planu veći je nego u referentnom smjeru kretanja koji je Komisija dostavila 21. lipnja 2024.

U planu se pretpostavlja da će se rast potencijalnog BDP-a povećati s 1,9 % na 2,1 % u razdoblju 2025. – 2027. i nakon toga postupno smanjiti na 1,1 % do 2031. Osim toga, u planu se očekuje da će stopa rasta deflatora BDP-a pasti na 2,7 % u 2025. s 3,1 % u 2024. te se zatim dalje smanjiti na 2,4 % u razdoblju 2026. – 2028. odnosno 2,3 % u razdoblju 2029. – 2031.

([7]) Preporuka Vijeća od 21. listopada 2024. o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Španjolske.

Tablica 2: Kretanje neto rashoda i glavne pretpostavke iz plana Španjolske

						Produljenje razdoblja prilagodbe				
	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana 2025. – 2028.	Prosjek tijekom razdoblja prilagodbe 2025. – 2031.
Rast neto rashoda (godišnje, %)	5,3	3,7	3,5	3,2	3,0	3,0	2,5	2,4	3,4	3,0
Rast neto rashoda (kumulativno, od bazne godine 2023., %)	5,3	9,2	13,0	16,6	20,1	23,7	26,8	29,9	nije primjenjivo	nije primjenjivo
Rast potencijalnog BDP-a (%)	1,9	2,0	2,1	1,8	1,6	1,6	1,2	1,1	1,9	1,6
Inflacija (rast deflatora BDP-a) (%)	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,5	2,4

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Španjolske i izračuni Komisije.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na dug opće države

(17) Ako se ostvare obveze o kretanju neto rashoda preuzete u planu i temeljne pretpostavke, dug opće države trebao bi se, prema planu, postupno smanjivati sa 102,5 % BDP-a u 2024. na 90,6 % na kraju razdoblja prilagodbe (2031.), prema tablici u nastavku. U planu se predviđa da će se nakon prilagodbe dug opće države u srednjoročnom razdoblju (tj. do 2041.) i dalje postupno smanjivati te da će do 2041. dosegnuti 76,8 % BDP-a.

Tablica 3: Kretanja duga i salda opće države u planu Španjolske

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.	2041.
Dug države (% BDP-a)	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6	76,8
Saldo države (% BDP-a)	- 3,5	- 3,0	- 2,5	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,5	- 1,2	- 0,8	- 2,0

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Španjolske.

Stoga bi se prema planu udio duga opće države smanjio do kraja razdoblja prilagodbe (2031.). To je moguće jer se na temelju pretpostavki iz plana u svim deterministčkim testiranjima otpornosti na stres iz Komisijine analize održivosti duga predviđa da će se dug tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe smanjivati, a stohastičke projekcije pokazuju dovoljno visoku vjerojatnost smanjenja duga.

Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem duga iz članka 6. točke (a) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na saldo opće države

(18) Na temelju kretanja neto rashoda i pretpostavki iz plana, deficit opće države iznosio bi 3,0 % u 2024. i zatim se postupno smanjivao na 0,8 % u 2031.

Stoga prema planu saldo opće države do kraja razdoblja prilagodbe (2031.) neće premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a.

Osim toga, državni deficit tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe (tj. do 2041.) neće premašiti 3 % BDP-a.

Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem deficita iz članka 6. točke (b) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Vremenski profil fiskalne prilagodbe

(19) Vremenski profil fiskalne prilagodbe, iskazan kao promjena strukturnog primarnog salda i kako je opisan u planu, linearan je, kako je propisano u članku 6. točki (c) Uredbe (EU) 2024/1263. Osim toga, fiskalna prilagodba u prve četiri godine provedbe plana razmjerna je ukupnoj prilagodbi.

Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim sa zaštitnom klauzulom kojom se izbjegava prilagodba na kraju razdoblja iz članka 6. točke (c) Uredbe (EU) 2024/1263.

Tablica 4: Kretanja strukturnog primarnog salda u planu Španjolske

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.
Strukturni primarni saldo (% BDP-a)	- 0,9	- 0,6	- 0,2	0,2	0,7	1,1	1,5	1,9	2,3
Promjena strukturnog primarnog salda (u postotnim bodovima)	nije primje-njivo	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Španjolske.

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit

(20) U skladu s člankom 8. Uredbe (EU) 2024/1263, godišnja prilagodba strukturnog primarnog salda ne bi trebala biti manja od 0,25 % BDP-a ako je strukturni deficit u prethodnoj godini bio veći od 1,5 % BDP-a, kako bi se postigla zajednička margina otpornosti u strukturnom smislu od 1,5 % BDP-a. Fiskalna prilagodba koja proizlazi iz obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana iznosi 0,4 % BDP-a u svakoj godini od 2025. do 2031. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit.

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za održivost duga

(21) U skladu s člankom 7. Uredbe (EU) 2024/1263, udio duga opće države morao bi se smanjivati u prosjeku za najmanje jedan postotni bod godišnje sve dok ne padne ispod 90 %, a nakon toga bi se trebao smanjivati u prosjeku za 0,5 postotnih bodova jer će prema planu državni dug u razdoblju prilagodbe iznositi više od 90 % BDP-a. To se prosječno smanjenje izračunava za razdoblje 2024. – 2031. i iznosi 1,7 postotnih bodova (vidjeti tablicu 3). Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim sa zaštitnom mjerom za održivost duga.

Makroekonomske pretpostavke iz plana

(22) Plan se temelji na pretpostavkama koje se razlikuju od pretpostavki koje je Komisija dostavila Španjolskoj 21. lipnja 2024. Plan se temelji na različitim pretpostavkama za šest varijabli: početna točka (tj. fiskalni i makroekonomski uvjeti 2024.), rast potencijalnog BDP-a, rast deflatora BDP-a, rast realnog BDP-a i smanjenje proizvodnog jaza, nominalna implicitna kamatna stopa i pretpostavke o prihodima. Te razlike u pretpostavkama treba pomno analizirati kako bi se zajamčilo da su one potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima koji su utemeljeni na podacima, osobito zato što je prosječni rast neto rashoda u planu veći od rasta navedenoga u referentnom smjeru kretanja.

Razlike u pretpostavkama koje najviše utječu na prosječni rast neto rashoda navedene su u nastavku, zajedno s analizom svake razlike zasebno.

— Plan se temelji na različitim pretpostavkama o potencijalnom BDP-u u odnosu na prethodne smjernice. Revizije prethodne razine potencijalnog BDP-a upućuju na manji pozitivni proizvodni jaz u 2024., što pak ukazuje na veći strukturni primarni saldo u toj godini. Nadalje, rast potencijalnog BDP-a u razdoblju prilagodbe 2025. – 2031. veći je za prosječno 0,2 postotna boda u odnosu na pretpostavke Komisije iz proljeća 2024., ali je za 0,2 postotna boda manji od Komisijine jesenske prognoze 2024.. To doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz referentnog smjera kretanja. Veći rast potencijalnog BDP-a tijekom razdoblja prilagodbe rezultat je ažuriranja serije podataka o potencijalnom BDP-u koje je Španjolska provela primjenom zajednički usuglašene metodologije EU-a. Španjolska je tim ažuriranjem u plan uključila svoje kratkoročne makroekonomske projekcije, koje su nešto povoljnije nego u prethodnim smjernicama, ali su uglavnom u skladu s Komisijinom jesenskom prognozom 2024. Kratkoročne projekcije Španjolske sadržavaju i revidirane serije podataka o rastu realnog BDP-a na temelju statističke revizije koju je Eurostat objavio u sredini razdoblja i njegovih ažuriranih projekcija stanovništva. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.

— Pretpostavke o rastu deflatora BDP-a razlikuju se u planu i prethodnim smjernicama u dva aspekta. Prvo, na temelju povećanja jediničnih troškova rada plan uključuje rast deflatora BDP-a za 2025. koji je za 0,4 postotna boda veći nego u prethodnim smjernicama. To je 0,3 postotna boda više nego u jesenskoj prognozi Europske komisije 2024. i prognozi španjolskog neovisnog fiskalnog vijeća (AIReF) ([8]). Stoga Komisija tu pretpostavku ne smatra opravdanom za 2025. Drugo, od 2026. rast deflatora BDP-a kreće se brže i do niže razine (2,2 %) nego što bi bilo potrebno na temelju zajedničkog okvira za analizu održivosti duga (2,6 % u prethodnim smjernicama i 2,4 % na temelju ažuriranih tržišnih očekivanja iz rujna 2024.). Stoga je ta pretpostavka razboritija i smatra se opravdanom. Općenito, prosječni rast deflatora BDP-a tijekom cijelog razdoblja projekcije (2025. – 2041.) manji je u planu (2,3 %) od rasta prema pretpostavkama Komisije (2,4 %). Pretpostavke o rastu deflatora BDP-a doprinose manjem prosječnom rastu neto rashoda u planu od onoga iz pretpostavki Komisije.

— U planu su projekcije troškova starenja stanovništva, a posebno rashoda za mirovine, i dalje u potpunosti usklađene sa zajedničkim okvirom za analizu održivosti duga, koji se temelji na Izvješću o starenju stanovništva za 2024. Međutim, plan odstupa od pretpostavke o nepromijenjenoj fiskalnoj politici koja se primjenjuje nakon razdoblja prilagodbe. U skladu sa zajedničkim okvirom za analizu održivosti duga pretpostavlja se da će projekcije socijalnih doprinosa, uključujući one uplaćene u mirovinski sustav, ostati nepromijenjene kao udio u BDP-u tijekom deset godina nakon završetka razdoblja prilagodbe, tj. od 2032. do 2041. S druge strane, planom se internalizira učinak kompenzacijskih mjera na strani prihoda donesenih 2023. (zajedno s mirovinskom reformom) koje će se nastaviti realizirati i nakon 2031. To dovodi do kumulativnog povećanja socijalnih doprinosa od 1,8 postotnih bodova BDP-a tijekom tih deset godina, čime se poboljšava dinamika duga. Stoga se tim mjerama smanjuje prilagodba potrebna za uvjerljivo smanjenje duga i omogućuje veći prosječni rast neto rashoda tijekom razdoblja prilagodbe u planu nego prema pretpostavkama Komisije. Ta se pretpostavka temelji na opisu donesenih mjera iz sažetog izvješća za Španjolsku priloženog Izvješću o starenju stanovništva za 2024. ([9]) Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.

Preostale razlike u pretpostavkama ne utječu bitno na prosječni rast neto rashoda u odnosu na pretpostavke Komisije.

([8]) https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/11/INFORME-PLAN-FISCAL-LINEAS-FUNDAMENTALES/AIReF_Informe-Lineas-Fundamentales-2025.pdf.

([9]) https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en.

Sve u svemu, zajednički učinak opreznijih pretpostavki i razlika u pretpostavkama koje se smatraju opravdanima veći je od razlika u pretpostavkama koje se ne smatraju opravdanima. To navodi na zaključak da se razlika između kretanja neto rashoda u planu i referentnom smjeru kretanja može objasniti razlikama u pretpostavkama koje su općenito prihvatljive, u skladu s člankom 13. točkom (b) Uredbe (EU) 2024/1263.

Općenito, sve razlike u pretpostavkama zajedno razlog su zašto je prosječni rast neto rashoda u planu viši od onog u referentnom smjeru kretanja.

Komisija će ovu analizu pretpostavki iz plana uzeti u obzir pri budućim ocjenama usklađenosti s kretanjem neto rashoda.

Fiskalna strategija iz plana

(23) Plan ne uključuje indikativnu fiskalnu strategiju za provedbu kretanja neto rashoda iz plana jer je to kretanje utvrđeno samo kao tehnička gornja granica za koju se Španjolska obvezuje da je neće premašiti. Točna specifikacija relevantnih mjera politike s izravnim učincima na proračun potvrdit će se ili prilagoditi te kvantificirati u godišnjim proračunima.

Skup obveza u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe

(24) Španjolska se u planu obvezala na skup reformi i ulaganja kojima je cilj povećanje potencijalnog rasta i fiskalne održivosti, a na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe s četiri na sedam godina.

Skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe sastoji se od određenih obveza iz španjolskog plana za oporavak i otpornost, nekoliko obveza iz plana za oporavak i otpornost s dodatnim specifikacijama te određenih novih reformi i ulaganja. To uključuje mjere u nastavku (vidjeti i Prilog II.).

Reforme u području digitalne transformacije: mjere su povezane s komponentom 19. plana za oporavak i otpornost (ulaganja u digitalnu transformaciju obrazovanja), čije se konačne ključne etape i ciljne vrijednosti trebaju postići do četvrtog tromjesečja 2025. To uključuje obveze povezane s komponentom 17. plana za oporavak i otpornost (reforma Zakona o znanosti, tehnologiji i inovacijama), čije su konačne ključne etape i ciljne vrijednosti u trenutku dostave plana već provedene.

Reforme u području zelene tranzicije: mjere su povezane s komponentom 7. plana za oporavak i otpornost (reforma regulatornog okvira za promicanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora), čije su konačne ključne etape i ciljne vrijednosti u trenutku dostave plana već provedene.

Reforme u području oporezivanja: mjere su usmjerene na povećanje državnih prihoda i modernizaciju poreznog sustava te uključuju dodatne specifikacije povezane s komponentom 28. plana za oporavak i otpornost (prilagodba poreznog sustava stvarnosti 21. stoljeća) koje treba provesti do četvrtog tromjesečja 2025. kako bi se ostvarilo trajno povećanje državnih prihoda do četvrtog tromjesečja 2028., što se ocjenjuje u izvješćima o praćenju. Očekuje se da će ključni koraci biti dovršeni do četvrtog tromjesečja 2025. i četvrtog tromjesečja 2028.

Reforme u području javnih rashoda: mjere su dodatne specifikacije povezane s komponentom 29. plana za oporavak i otpornost (reforma kojom se uspostavlja trajni postupak revizije i evaluacije javne potrošnje). Mjerama iz plana jača se praćenje provedbe preporuka uz dodatnu obvezu donošenja reformi na temelju dovršenih i tekućih revizija potrošnje te smanjenja godišnjih rashoda do 2028., što se ocjenjuje u izvješćima o praćenju. Očekuje se da će ključni koraci biti dovršeni do četvrtog tromjesečja 2026., drugog tromjesečja 2027. i prvog tromjesečja 2028.

Reforme u području ljudskog kapitala: dodatne obveze kojima je cilj promicati dvojno strukovno osposobljavanje i olakšati priznavanje stručnih kvalifikacija i vještina stanovništva stranog podrijetla (pri čemu se posebna pozornost posvećuje sveučilišnom obrazovanju) radi povećanja njihove produktivnosti i doprinosa gospodarskom rastu. Očekuje se da će odgovarajući ključni koraci biti dovršeni do četvrtog tromjesečja 2025., četvrtog tromjesečja 2027. odnosno četvrtog tromjesečja 2028.

Reforme u području fizičkog kapitala i produktivnosti: mjere su povezane s komponentom 13. plana za oporavak i otpornost (reforma za poboljšanje regulacije poslovanja i klime), čije su konačne ključne etape i ciljne vrijednosti u trenutku dostave plana već provedene. Plan sadržava dodatne obveze kojima je cilj povećati ponudu cjenovno pristupačnih stanova za najam, kao i stvoriti zajednički okvir kojim se uklanjaju razlike u administrativnim zahtjevima između autonomnih zajednica i lokalnih subjekata. Očekuje se da će odgovarajući ključni koraci biti dovršeni do drugog tromjesečja 2026. odnosno četvrtog tromjesečja 2027.

Reforme u području borbe protiv poreznih prijevara: mjere su povezane s komponentom 27. plana za oporavak i otpornost (reforma za donošenje zakona o borbi protiv prijevara), čije su konačne ključne etape u trenutku dostave plana već provedene.

Reforme u području javnih rashoda za zdravstvene usluge: dodatne obveze kojima je cilj poboljšati upravljanje naknadom za privremenu nesposobnost za rad kako bi se povećala učinkovitost javne potrošnje. Očekuje se da će odgovarajući ključni korak biti dovršen do četvrtog tromjesečja 2025.

(25) U skladu s člankom 14. stavkom 3. Uredbe (EU) 2024/1263, svaka reforma i svako ulaganje na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe trebaju biti dovoljno detaljni, usredotočeni na početak razdoblja, vremenski ograničeni i provjerljivi.

(26) Obveze iz plana za oporavak i otpornost na kojima se temelji produljenje obuhvaćaju bitne reforme i ulaganja kojima je cilj povećanje fiskalne održivosti i potencijala za rast gospodarstva. Osim toga, Španjolska se obvezala da će u razdoblju na koje se srednjoročni fiskalno-strukturni plan odnosi nastaviti s reformama i očuvati razine javnih ulaganja koja financira država dosegnute tijekom razdoblja na koje se plan za oporavak i otpornost odnosi (vidjeti tablicu 5). Ta će se obveza pratiti u fazi provedbe plana. Prema tome, obveze iz plana za oporavak i otpornost mogu se uzeti u obzir za produljenje razdoblja prilagodbe, kako je navedeno u članku 36. stavku 1. točki (d) Uredbe (EU) 2024/1263.

(27) Očekuje se da će skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje održivo poboljšati potencijal za rast i otpornost gospodarstva Španjolske, kako je propisano u članku 14. stavku 2. točki (a) Uredbe (EU) 2024/1263.

Različite reforme i ulaganja u planu su razvrstani u četiri glavne osi, od kojih svaka utječe na razinu potencijalnog BDP-a različitim kanalima:

1. zelena tranzicija: reforme i ulaganja čiji je cilj smanjenje ovisnosti o fosilnim gorivima, čime se poboljšava konkurentnost i privlačnost španjolskoga gospodarstva;

2. digitalna transformacija: mjere usmjerene na poticanje digitalizacije španjolskoga gospodarstva i povećanje primjene novih tehnologija, povećanje produktivnosti i poticanje tranzicije na gospodarstvo s većom dodanom vrijednošću;

3. ljudski kapital: mjere politike usmjerene na povećanje količine i kvalitete ponude radne snage u Španjolskoj, uključujući one povezane s mjerama strukovnog osposobljavanja, te pojednostavnjenje sustava za priznavanje i vrednovanje diploma;

4. fizički kapital i produktivnost: cilj je ove osi povećanje kapitala u Španjolskoj i ukupne faktorske produktivnosti. Uključuje mjere za smanjenje birokratskih prepreka poduzećima i povećanje stambenog fonda.

Španjolska procjenjuje da će se reformama i ulaganjima iz srednjoročnog plana na kojima se temelji produljenje potencijalni rast povećati za 3,3 postotna boda u usporedbi s osnovnim makroekonomskim scenarijem, pri čemu 1,7 postotnih bodova proizlazi iz reformi i ulaganja uključenih u plan za oporavak i otpornost, 1,6 postotnih bodova iz dodatnih mjera, a ukupni učinak koncentriran je u godinama nakon završetka razdoblja obuhvaćenog planom oporavka (2,1 postotni bod od 2026. do 2031.). Nekoliko tih reformi i ulaganja uključeno je u Prilog II.

Španjolska procjenjuje učinak na rast i otpornost na temelju kalibriranih dinamičkih stohastičkih modela opće ravnoteže. U tim se modelima primjenjuje niz pretpostavki za kalibriranje učinka mjera politike, kao što su promjena trajanja ugovora, smanjenje troškova zapošljavanja i otpremnina, promjena u sastavu vještina radne snage, smanjenje prepreka u poslovanju i poboljšanje ponude i potražnje obnovljivih izvora energije i fosilnih goriva. Razumno je i vjerodostojno očekivati da će ukupni učinak tih reformi i ulaganja na rast i otpornost biti znatan. Međutim, treba napomenuti da je temeljna kalibracija podložna rizicima i neizvjesnosti. Oni se posebno odnose na predviđeni opseg i vremenski okvir učinka mjera.

(28) Očekuje se da će skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje poduprijeti fiskalnu održivost, kako je propisano u članku 14. stavku 2. točki (b) Uredbe (EU) 2024/1263.

Mogu se iznijeti dodatna razmatranja o učinku reformi na kojima se temelji produljenje. U tom pogledu u planu se navode mjere za znatno poboljšanje strukturnog primarnog salda do 2031., što je odraz izravnog učinka nekih proračunskih mjera. U Prilogu II. navode se proračunske mjere na kojima se temelji produljenje i za koje se očekuje

da će općenito iznositi 0,6 postotnih bodova BDP-a. Očekuje se da će se poreznim mjerama prihodi povećati za 0,5 postotnih bodova BDP-a. Nadalje, očekuje se da će se budućim revizijama potrošnje poboljšati postupci revizije i provesti mjere za smanjenje razine javne potrošnje i poboljšanje njezine učinkovitosti s pozitivnim učinkom na fiskalnu održivost, pri čemu će se rashodi smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a tijekom razdoblja prilagodbe. Prilog II. obuhvaća i druge proračunske mjere, kao što su borba protiv poreznih prijevara, elektronički računi i mjere usmjerene na privremenu nesposobnost za rad. Plan ukazuje na neizravan, sekundarni proračunski učinak zbog veće gospodarske aktivnosti drugih mjera u okviru preostala četiri stupa politike, čime se do 2031. ostvaruju ukupne uštede od 1,4 postotna boda BDP-a kako slijedi: i. ljudski kapital (0,4 postotna boda BDP-a), ii. fizički kapital i produktivnost (0,3 postotna boda BDP-a), zelena tranzicija (0,4 postotna boda BDP-a) i iv. digitalna transformacija (0,3 postotna boda BDP-a). Nekoliko tih reformi i ulaganja uključeno je u Prilog II.

(29) Skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a kako je propisano u članku 14. stavku 2. točki (c) Uredbe (EU) 2024/1263. Posebice, plan uključuje reforme i ulaganja kojima se namjerava smanjiti ovisnost o upotrebi fosilnih goriva i doprinijeti pravednoj zelenoj tranziciji te postići energetsku sigurnost putem regulatornog okvira za promicanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora. Očekuje se da će ulaganja usmjerena na digitalnu transformaciju obrazovanja doprinijeti pravednoj digitalnoj tranziciji poticanjem digitalizacije španjolskoga gospodarstva i primjene novih tehnologija. Osim toga, ulaganjima u povećanje kvalitete ponude radne snage u Španjolskoj i ponude socijalnih stanova za najam omogućuje se pravedniji i uključiviji oporavak, čime se doprinosi socijalnoj i gospodarskoj otpornosti, što uključuje europski stup socijalnih prava. Gospodarska otpornost dodatno je ojačana izravnim proračunskim mjerama.

(30) Skupom reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje odgovara se na relevantne [10] preporuke objavljene u okviru europskog semestra, kako je propisano člankom 14. stavkom 2. točkom (d) Uredbe (EU) 2024/1263, a cilj im je poboljšanje kvalitete, učinkovitosti i pravednosti javne potrošnje, posebno uvođenjem revizija javne potrošnje i racionalizacije rashoda i poreznih mjera usmjerenih na poboljšanje učinkovitosti i dostatnosti poreznog sustava te na stvaranje pravednijeg sustava (vidjeti i prethodno navedeno). Donošenjem reformi za jačanje i unapređenje regulative i poslovne klime u Španjolskoj, s posebnim naglaskom na MSP-ovima, provode se preporuke za Španjolsku iz 2019. i 2020. o inovacijama i boljem reguliranju gospodarske aktivnosti. Tim se reformama odgovara i na preporuke iz 2020. o poboljšanju administrativne suradnje, a dodatno ih se podupire mjerama za pojednostavnjenje sustava za priznavanje i vrednovanje diploma. Preporuke iz 2019., 2020., 2022. i 2023. usmjerene na energetsku učinkovitost, uvođenje energije iz obnovljivih izvora i smanjenje ukupnog oslanjanja na fosilna goriva nastoje se provesti uspostavom regulatornog okvira za promicanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora. Mjere usmjerene na poboljšanje upravljanja naknadama za privremenu nesposobnost za rad doprinose provedbi preporuka iz 2020. i 2021. koje se odnose na povećanje otpornosti i održivosti zdravstvenog sustava. Preporuke za Španjolsku iz 2019., 2020. i 2023. o razvoju vještina podupiru se reformama i ulaganjima čiji je cilj povećanje kvalitete ponude radne snage u Španjolskoj, uključujući one povezane s mjerama strukovnog osposobljavanja, i pojednostavnjenjem sustava za priznavanje i vrednovanje diploma. Mjere usmjerene na promicanje cjenovno pristupačnog stanovanja prijenosom zemljišta ulagačima doprinose provedbi preporuka iz 2019., 2022. i 2023. koje se odnose na pružanje potpore obiteljima i povećanje dostupnosti energetski učinkovitog socijalnog i cjenovno pristupačnog stanovanja.

(31) Plan omogućuje održavanje prosječne planirane ukupne razine javnih ulaganja koja financira država realizirane tijekom razdoblja obuhvaćenog planom za oporavak i otpornost, kako je propisano člankom 14. stavkom 4. Uredbe (EU) 2024/1263.

Tablica 5: Planirana javna ulaganja koja financira država (% BDP-a)

Prosječna razina u razdoblju obuhvaćenom planom za oporavak i otpornost (od 2021. do 2026.)	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana
2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,6

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Španjolske i izračuni Komisije.

[10] „Relevantnima" se smatraju sljedeće preporuke za Španjolsku: i. koje je Vijeće donijelo od 2019. nadalje, ii. za koje država članica još nije postigla „potpun" ili „znatan" napredak u provedbi i koje nisu zastarjele (ocijenjeno kao „nije ocijenjeno / nema dodatnih informacija"), kako je ocijenjeno u posljednjem postupku nadzora u okviru europskog semestra (dostupno u bazi podataka CeSaR (europa.eu)), iii. koje nisu povezane isključivo s fiskalnim pitanjima koja se odnose na Pakt o stabilnosti i rastu i iv. koje se ne odnose na isto, preformulirano pitanje.

(32) Naposljetku, može se smatrati da je skup obveza u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje usklađen s obvezama iz plana za oporavak i otpornost i sporazumom o partnerstvu dogovorenom u okviru višegodišnjeg financijskog okvira, kako je propisano člankom 14. stavkom 4. Uredbe (EU) 2024/1263. Dodatne specifikacije povezane s poreznom reformom i revizijom potrošnje izravno proizlaze iz obveza preuzetih u okviru plana za oporavak i otpornost; neke od preostalih mjera neizmijenjene su obveze iz plana za oporavak i otpornost.

(33) Zaključeno je da skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe ispunjava kriterije iz članka 14. Uredbe (EU) 2024/1263. Stoga se razdoblje prilagodbe može produljiti s četiri na sedam godina, kako je navedeno u planu.

Druge planirane reforme i ulaganja izneseni u planu kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije

(34) Osim skupa reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe, u planu se opisuju planirane politike za druge reforme i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju, i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Plan obuhvaća 44 reforme i ulaganja.

(35) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu pravedne zelene i digitalne tranzicije, uključujući klimatske ciljeve utvrđene u Uredbi (EU) 2021/1119, plan sadržava reformu (uključenu u plan za oporavak i otpornost) za uvođenje Nacionalnog plana digitalnih kompetencija i ulaganja radi unapređenja razine digitalnih vještina stanovništva. Plan uključuje reforme i ulaganja čiji je cilj smanjenje ovisnosti o fosilnim gorivima, doprinos pravednoj zelenoj tranziciji i osiguravanje energetske sigurnosti provođenjem ažuriranog Nacionalnog energetskog i klimatskog plana koji obuhvaća mjere povezane sa skladištenjem energije, uvođenjem obnovljivih izvora energije, promicanjem vlastite potrošnje i energetskom učinkovitošću. Očekuje se da će se tim mjerama odgovoriti na preporuke iz 2019., 2020. i 2021. povezane sa zelenom tranzicijom, digitalnom transformacijom, socijalnom i teritorijalnom kohezijom, pametnim, održivim i uključivim rastom te politikama za sljedeću generaciju.

(36) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu socijalne i gospodarske otpornosti, što uključuje europski stup socijalnih prava, plan sadržava reforme kao što su modernizacija aktivnih politika tržišta rada s ciljem jačanja španjolskog tržišta rada i odgovaranja na bitne strukturne izazove, uključujući visoke razine strukturne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih, prekomjerne ugovore na određeno vrijeme, niske stope zaposlenosti te gospodarsku i socijalnu nejednakost. Mjerama se odgovara i na preporuke iz 2019. i 2020. koje se odnose na funkcioniranje tržišta rada, što uključuje okvir za ugovore o radu, neprijavljeni rad, aktivne politike tržišta rada, poticaje za rad i sudjelovanje na tržištu rada.

(37) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu energetske sigurnosti, plan sadržava reformu kojom se promiče razvoj rješenja za skladištenje energije. Osim toga, plan uključuje mjere za uvođenje skladištenja energije pokretanjem inicijativa potpore i ulaganja za razvoj skladištenja velikih razmjera te promicanje skladištenja iza brojila i integriranog na sektorskoj razini. Mjerama se planira odgovoriti na preporuke iz 2019., 2020., 2022. i 2023. koje se odnose na smanjenje oslanjanja na fosilna goriva ubrzanjem uvođenja energije iz obnovljivih izvora, posebno ulaganjima u zelenu i digitalnu tranziciju.

(38) Plan ne sadržava druge reforme i ulaganja za zajednički prioritet obrambenih sposobnosti.

(39) Plan sadržava informacije o dosljednosti i, prema potrebi, komplementarnosti s planom za oporavak i otpornost Španjolske. U planu se ukratko navodi da se reformama i ulaganjima iz plana odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije te da se oni nastavljaju na mjere donesene u planu za oporavak i otpornost.

(40) Plan sadržava pregled potrebnih javnih ulaganja u Španjolskoj povezanih sa zajedničkim prioritetima EU-a. Kad je riječ o pravednoj zelenoj i digitalnoj tranziciji, u planu se ističe potreba za ulaganjima u energetsku učinkovitost, uvođenje energije iz obnovljivih izvora, elektrifikaciju, skladištenje energije, kružno gospodarstvo i otpornost u svim gospodarskim sektorima, kao i u napredne tehnologije poput umjetne inteligencije i analitike podataka, te potreba za poboljšanjem digitalne povezivosti na nacionalnoj razini. Kad je riječ o socijalnoj i gospodarskoj otpornosti, u planu se ističe da je potrebno ulagati u uključiv i održiv rast modernizacijom obrazovanja, poticanjem zapošljivosti, jačanjem sustava socijalne zaštite, podupiranjem MSP-ova resursima i financiranjem te jačanjem konkurentnosti na nacionalnoj razini i razini EU-a. Kad je riječ o energetskoj sigurnosti, u planu se naglašava da je potrebno smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima ulaganjem u razvoj energetske infrastrukture i poboljšanjem učinkovitosti u svim sektorima. Kad je riječ o izgradnji obrambenih sposobnosti, u planu se ističe usklađenost Španjolske s obvezama u okviru NATO-a.

Zaključak ocjene Komisije

(41) Komisija općenito smatra da plan Španjolske ispunjava kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

OPĆI ZAKLJUČAK VIJEĆA

(42) Vijeće pozdravlja srednjoročni fiskalno-strukturni plan Španjolske i smatra da bi njegova potpuna provedba doprinijela osiguravanju zdravih javnih financija, održivosti javnog duga te održivog i uključivog rasta.

(43) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu plana. Međutim, Vijeće poziva Komisiju da svoju ocjenu planova u budućnosti iznosi u zasebnom dokumentu od preporuka Komisije za preporuke Vijeća.

(44) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu kretanja neto rashoda i glavnih makroekonomskih pretpostavki iz plana, među ostalim u odnosu na prethodne smjernice Komisije, kao i implikacije kretanja neto rashoda iz plana na državni deficit i dug. Vijeće prima na znanje ocjenu Komisije da su makroekonomske i fiskalne pretpostavke, iako se u nekim slučajevima razlikuju od pretpostavki Komisije, među ostalim kako bi se u obzir uzeli ažurirani makroekonomski i fiskalni podaci, općenito gledano opravdane i potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima. Vijeće prima na znanje široku fiskalnu strategiju iz plana i rizike u pogledu gospodarskih izgleda koji bi mogli utjecati na realizaciju makroekonomskog scenarija i temeljnih pretpostavki, kao i na ostvarenje kretanja neto rashoda iz plana. Vijeće posebno prima na znanje da makroekonomska prognoza na kojoj se temelji plan za 2025. i 2026. odgovara službenim projekcijama, koje je potvrdilo španjolsko neovisno fiskalno vijeće (AIReF), te prima na znanje da je, prema procjeni Komisije, prosječni rast deflatora BDP-a tijekom cijelog razdoblja projekcije (2025. – 2041.) nešto niži u planu nego prema pretpostavkama Komisije. Vijeće pozdravlja činjenicu da se o planu raspravljalo s parlamentom. Vijeće također prima na znanje da bi geopolitički rizici mogli stvoriti pritisak na rashode za obranu.

(45) Vijeće očekuje od Španjolske da bude spremna prema potrebi prilagoditi svoju fiskalnu strategiju kako bi ostvarila kretanje neto rashoda. Vijeće će pomno pratiti gospodarska i fiskalna kretanja, uključujući ona na kojima se temelji scenarij plana.

(46) Vijeće smatra da je prije sljedećeg kruga fiskalnog nadzora potrebno pravodobno održati dodatne rasprave kako bi se postiglo zajedničko razumijevanje implikacija kumulativnih stopa rasta neto rashoda u okviru godišnjeg nadzora.

(47) Vijeće potvrđuje skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje je Španjolska predstavila u svojem srednjoročnom planu na kojem se temelji produljenje razdoblja prilagodbe te pozdravlja nastojanja da se kvantificira učinak na rast i fiskalnu održivost. Vijeće se slaže s Komisijom da skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje je Španjolska predstavila opravdava produljenje razdoblja prilagodbe s četiri na sedam godina. Vijeće prima na znanje procjenu Komisije koja upućuje na to da skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje u cijelosti ispunjava kriterije iz članka 14., među ostalim uzimajući u obzir prijelaznu odredbu iz članka 36. stavka 1.d Uredbe (EU) 2024/1263. Vijeće prima na znanje procjenu Komisije u kojoj se navodi da se očekuje da će se obvezama u pogledu reformi i ulaganja na održiv način poboljšati potencijal rasta i otpornost gospodarstva te poduprijeti fiskalna održivost. Vijeće preporučuje Španjolskoj da u potpunosti provede skup obveza u pogledu reformi i ulaganja kako bi se očuvalo produljenje razdoblja prilagodbe.

(48) Vijeće prima na znanje Komisijin opis potreba i namjera u pogledu reformi i ulaganja, uz ocjenu skupa obveza u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe, kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra te naglašava da je važno osigurati provedbu tih reformi i ulaganja. Vijeće će na temelju Komisijinih izvješća ocijeniti te reforme i ulaganja te pratiti njihovu provedbu u okviru europskog semestra.

(49) Vijeće sa zanimanjem očekuje godišnja izvješća Španjolske o napretku, koja sadržavaju prije svega informacije o napretku u provedbi kretanja neto rashoda kako ga je utvrdilo Vijeće, provedbi širih reformi i ulaganja u kontekstu europskog semestra te provedbi skupa reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe.

(50) Vijeće bi u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2024/1263 trebalo Španjolskoj preporučiti kretanje neto rashoda kako je navedeno u planu i potvrditi skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe na sedam godina,

PREPORUČUJE da Španjolska:

1. osigura da rast neto rashoda ne bude veći od maksimuma iz Priloga I. ovoj Preporuci;
2. provede skup reformi i ulaganja zbog kojih razdoblje fiskalne prilagodbe treba do navedenih rokova produljiti na sedam godina, kako je navedeno u Prilogu II. ovoj Preporuci.

Sastavljeno u Bruxellesu 21. siječnja 2025.

Za Vijeće

Predsjednik

A. DOMAŃSKI

PRILOG I.

Maksimalne stope rasta neto rashoda
(godišnje i kumulativne stope rasta, u nominalnom smislu)

Španjolska

Godine		2025.	2026.	2027.	2028.
Stope rasta (%)	Godišnje	3,7	3,5	3,2	3,0
	Kumulativne (*)	9,2	13,0	16,6	20,1

(*) Kumulativne stope rasta izračunate su u odnosu na baznu godinu 2023. Kumulativne stope rasta upotrebljavaju se pri godišnjem praćenju *ex post*usklađenosti na kontrolnom računu.

PRILOG II.

Skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe na sedam godina

Španjolska

	Glavni cilj	Opis i rokovi ključnih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Porezna reforma (mjera iz plana za oporavak i otpornost – C28.R3.388 i nastavak na mjeru iz plana za oporavak i otpornost)	Stupanje na snagu poreznih reformi usmjerenih na povećanje državnih prihoda i modernizaciju poreznog sustava.	Korak 1: do trećeg tromjesečja 2023., ostvarenje ključnih etapa 388. iz plana za oporavak i otpornost Španjolske, čime se državni prihodi trajno povećavaju za 0,3 % BDP-a. Korak 2: do četvrtog tromjesečja 2025., ostvarenje dodatnog trajnog povećanja prihoda od 0,1 % BDP-a do četvrtog tromjesečja 2028., što kumulativno iznosi 0,4 % BDP-a do četvrtog tromjesečja 2028. Korak 3: do četvrtog tromjesečja 2028., dostava izvješća u kojem je vidljivo trajno povećanje prihoda od 2024. do 2028.	Korak 1: zadovoljavajuće ostvarenje ključnih etapa C28.R3.M388 iz španjolskog plana za oporavak i otpornost. Prihodi koji proizlaze iz nepromijenjene strukture poreza na dohodak u razdoblju od 2020. do 2028. ne uzimaju se u obzir za procjenu usklađenosti. Korak 2: godišnje izvješće o praćenju fiskalnog učinka mjera na strani prihoda koje priprema Ministarstvo financija. Pri procjeni usklađenosti s ciljem od 0,4 % BDP-a svako povećanje prihoda koje je rezultat nepromijenjene strukture poreza na dohodak od 2025. do 2028. može iznositi do 0,1 % BDP-a. Prihodi koji proizlaze iz nepromijenjene strukture poreza na dohodak u razdoblju od 2020. do 2024. ne uzimaju se u obzir za procjenu usklađenosti. Korak 3: dostava izvješća u kojem je vidljivo trajno povećanje prihoda od 0,4 % BDP-a u skladu s korakom 2.
Reforma poreznih olakšica (nastavak na mjeru iz plana za oporavak i otpornost C28.R2.M386)	Stupanje na snagu poreznih reformi usmjerenih na povećanje državnih prihoda i modernizaciju poreznog sustava.	Do četvrtog tromjesečja 2025. ostvarenje ključne etape 386., čime se državni prihodi trajno povećavaju za najmanje 0,1 % BDP-a.	Zadovoljavajuće ostvarenje ključne etape C28.R2.M386 iz španjolskog plana za oporavak i otpornost.

	Glavni cilj	Opis i rokovi ključnih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Revizije potrošnje (nastavak na mjeru iz plana za oporavak i otpornost C29.R1)	Unapređenje evaluacije javne potrošnje	Korak 1: do četvrtog tromjesečja 2021., Vijeće ministara odobrava novi ciklus revizija potrošnje (2022. – 2026.) koji će se povjeriti AIReF-u. Korak 2: do četvrtog tromjesečja 2026., Ministarstvo financija donosi novi ciklus kojim se predviđa intervencija za svako područje potrošnje u vremenskom okviru plana. Korak 3: do drugog tromjesečja 2027., donošenje reformi koje proizlaze iz dovršenih i tekućih revizija potrošnje i trajno smanjenje godišnjih rashoda do 2028. za najmanje 0,1 % BDP-a, čime se doprinosi održivosti javnih financija. Korak 4: do prvog tromjesečja 2028., objava godišnjeg izvješća Ministarstva financija o praćenju provedbe revizija javnih rashoda obuhvaćat će procjenu stvarnih godišnjih ušteda rashoda od 2025. koje su rezultat provedbe donesenih mjera nakon revizija potrošnje. Pokazat će postizanje trajnih godišnjih ušteda od najmanje 0,1 % BDP-a do 2028. u odnosu na nepromijenjene politike.	Korak 1: odredba sporazuma Vijeća ministara o njegovu stupanju na snagu. Korak 2: plan evaluacije koji je izradilo Ministarstvo financija. Trenutačnim (2022. – 2026.) i novim ciklusima revizija potrošnje obuhvatilo bi se područje potrošnje u visini do 10 % potrošnje dodijeljene politikama za koju je izravno odgovorna središnja uprava. Korak 3: stupanje na snagu relevantnih mjera; i primjerak njihove procjene učinka u kojoj se obrazlažu očekivane trajne godišnje i kumulativne uštede koje treba ostvariti u predmetnim proračunskim linijama do 2031. u usporedbi s predviđanjima rashoda uz nepromijenjene politike u istim proračunskim linijama. Korak 4: objava godišnjeg izvješća o praćenju koje priprema Ministarstvo financija. U izvješću se prikazuje i donošenje najmanje jedne mjere po području potrošnje kojom se doprinosi održivosti javnih financija.

	Glavni cilj	Opis i rokovi ključnih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Stupanje na snagu **Zakona protiv utaje poreza i poreznih prijevara** (postojeća mjera iz plana za oporavak i otpornost – C27.R1.M376)	Ciljevi te reforme su modernizirati španjolski porezni sustav kako bi se osigurala porezna pravednost i povećala učinkovitost naplate poreznog sustava.	Do drugog tromjesečja 2022., stupanje na snagu zakona protiv utaje poreza i poreznih prijevara („Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal”), kojim se: — povećava opseg transakcija u kojima su e-plaćanja obvezna (poduzeća i stručnjaci) i određuje zakonski prag za gotovinska plaćanja — ažurira popis poreznih oaza prema kriterijima transparentnosti, neoporezivanja i štetnih poreznih režima — provode izmjene pravila za osobe s neplaćenim poreznim obvezama — uvodi zabrana „softvera za dvostruku upotrebu” — uvodi referentna vrijednost za poreznu osnovicu pri oporezivanju nekretnina.	Zadovoljavajuće ostvarenje relevantne ključne etape br. 376 iz plana za oporavak i otpornost (C27.R1).
Bolja regulativa i poslovna klima (postojeća mjera iz plana za oporavak i otpornost – C13.R1.M190, M191)	Ciljevi reforme su unapređenje okvira gospodarske aktivnosti osiguravanjem bolje regulative i poslovne klime kojima se olakšava osnivanje i rast poduzeća te njihovo restrukturiranje, ako je potrebno.	Korak 1: do drugog tromjesečja 2022., stupanje na snagu reforme Zakona o nesolventnosti. Korak 2: do četvrtog tromjesečja 2022., stupanje na snagu novog Zakona o osnivanju i rastu poduzeća kako bi se pojednostavnili postupci za osnivanje poduzeća i promicali diversificirani izvori financiranja za rast poslovanja.	Zadovoljavajuće ostvarenje relevantnih ključnih etapa 190. i 191. iz plana za oporavak i otpornost (C13.R1).

	Glavni cilj	Opis i rokovi ključnih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Regulatorni okvir za **promicanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora** (postojeća mjera iz plana za oporavak i otpornost – C7.R1. M102, M103, M104, M105, T106, T107)	Cilj je ove mjere ojačati regulatorni okvir za promicanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora kako bi se povećala sigurnost i potaknula privatna ulaganja u obnovljivu energiju, uklonile prepreke uvođenju obnovljivih izvora energije i poboljšala njihova integracija u okoliš, elektroenergetski sustav i u različite sektore.	Korak 1: do četvrtog tromjesečja 2020., — stupanje na snagu Kraljevskog dekreta sa zakonskom snagom 23/2020 (energetske mjere) — stupanje na snagu Kraljevskog dekreta 960/2020 (gospodarski režim za energiju iz obnovljivih izvora) — stupanje na snagu Kraljevskog dekreta 1183/2020 (priključivanje obnovljivih izvora energije na elektroenergetsku mrežu). Korak 2: do drugog tromjesečja 2021., stupanje na snagu Zakona o klimatskim promjenama i energetskoj tranziciji. Korak 3: do četvrtog tromjesečja 2023., — dodatni proizvodni kapacitet za energiju iz obnovljivih izvora (najmanje 6 000 MW). Kumulativni dodatni kapacitet za energiju iz obnovljivih izvora instaliran u Španjolskoj (najmanje 6 000 MW).	Zadovoljavajuće ostvarenje relevantnih ključnih etapa iz plana za oporavak i otpornost 102., 103., 104., 105. te ciljnih vrijednosti 106. i 107. (C7.R1).
Digitalna transformacija obrazovanja (postojeća mjera iz plana za oporavak i otpornost – C19.I2. M289, M290, T291)	Poboljšanje pristupa digitalnom učenju osiguravanjem prijenosnih uređaja učenicima iz ranjivih skupina u školama. Opremanje učionica interaktivnim digitalnim sustavima (IDS), kako bi se omogućilo učenje na daljinu i kombinirano učenje, potpora pripremi ili reviziji digitalne strategije i digitalno osposobljavanje nastavnika.	Korak 1: do četvrtog tromjesečja 2021., odobrenje programa za opremanje javnih i javno subvencioniranih škola digitalnim alatima. Korak 2: do četvrtog tromjesečja 2025., — dovršetak mjera za digitalnu transformaciju obrazovanja, uključujući pripremu ili reviziju digitalnih strategija u najmanje 22 000 škola i digitalno osposobljavanje 70 000 učitelja i nastavnika. Osiguravanje povezanih digitalnih uređaja u javnim i javno subvencioniranim školama kako bi se premostio „digitalni jaz” i opremilo najmanje 240 000 učionica.	Zadovoljavajuće ostvarenje relevantnih ključnih etapa iz plana za oporavak i otpornost 289. i 290. te ciljne vrijednosti 291. (C19.I2).

	Glavni cilj	Opis i rokovi ključnih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Dvostruko strukovno obrazovanje (nova mjera)	Promicanje osposobljavanja na radnom mjestu za polaznike strukovnog obrazovanja	Korak 1: do četvrtog tromjesečja 2027., dovršetak informativne kampanje kojom će biti obuhvaćeno najmanje 60 % svih učenika koji namjeravaju započeti strukovno osposobljavanje ili su u posljednjih šest mjeseci započeli strukovno osposobljavanje koje nije dvostruko; i izgradnja kapaciteta za omogućivanje strukovnog osposobljavanja u svakom poduzeću koje je zainteresirano za pružanje dvostrukog strukovnog osposobljavanja. Korak 2: do četvrtog tromjesečja 2028., dostava izvješće o praćenju koje pokazuje da je najmanje 80 % svih polaznika strukovnog osposobljavanja u prvoj polovini 2028. upisano u dvostruko strukovno osposobljavanje	Korak 1: izrada izvješće o opsegu i dosegu informativne kampanje i aktivnosti izgradnje kapaciteta. Korak 2: primjerak izvješća o praćenju.
Uvođenje programa 20 (nova mjera)	Stvaranje novog zajedničkog okvira kojim se uklanjaju razlike u administrativnim zahtjevima između autonomnih zajednica i lokalnih tijela te istodobno skraćuju postupci s ciljem pospješivanja poslovne aktivnosti.	Korak 1: do četvrtog tromjesečja 2025., odobrenje na (više)sektorskim konferencijama sektorske procjene učinka (u suradnji s autonomnim zajednicama i gradskim vijećima), kojom se definiraju prioritetna područja koja zahtijevaju standardizaciju i pojednostavnjenje postupaka u svim regijama i lokalnim tijelima. Korak 2: do drugog tromjesečja 2026., objava strateškog plana za sektorske konferencije koji je odobren na (više)sektorskim konferencijama, u kojem se utvrđuju godišnje mjere, odgovorni akteri i pokazatelji praćenja, a koji treba u potpunosti provesti do 2027. Korak 3: do četvrtog tromjesečja 2027., objava izvješća u kojem se prati provedba strateškog plana i predlažu korektivne mjere u slučaju odstupanja. U izvješću bi trebalo procijeniti i učinak mjera koje su već provedene prethodnih godina.	Korak 1: poveznica na objavu sektorske procjene učinka koju su odobrile (više) sektorske konferencije. Korak 2: poveznica na objavu strateškog plana odobrenog na (više)sektorskim konferencijama. Korak 3: poveznica na objavu izvješća.

	Glavni cilj	Opis i rokovi ključnih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Elektronički račun (nova mjera)	Razvoj obveznog sustava za elektroničko izdavanje računa među poduzećima. Uspostava sigurnijeg i učinkovitijeg sustava elektroničkog izdavanja računa među poduzećima s ciljem skraćivanja prosječnog razdoblja plaćanja i smanjenja poreznih prijevara.	Korak 1: do četvrtog tromjesečja 2026., stupanje na snagu Kraljevskog dekreta kojim se utvrđuju tehnički i informacijski zahtjevi za sustav. Korak 2: do prvog tromjesečja 2027., uspostava platforme za elektroničke račune kojom će upravljati porezna uprava i koja će pružati osnovnu, besplatnu uslugu svim poduzećima i stručnjacima koji je žele upotrebljavati.	Korak 1: stupanje na snagu Kraljevskog dekreta. Korak 2: primjerak dokumenta „acta de recepción” relevantnog za platformu za elektroničke račune.
Mjere za unapređenje **upravljanja privremenom nesposobnošću za rad** (nova mjera)	Unapređenje upravljanja naknadama za privremenu nesposobnost za rad za uobičajene nepredviđene slučajeve kako bi se smanjili njihovi rashodi za sve javne uprave	Korak 1: do četvrtog tromjesečja 2025., potpisivanje i stupanje na snagu sporazumâ o partnerstvu između ministarstava zdravstva autonomnih zajednica, uzajamnih društava i socijalnog osiguranja.	Korak 1: potpisivanje i stupanje na snagu sporazumâ o partnerstvu.
Pojednostavnjenje sustava za priznavanje i **vrednovanje diploma** (nova mjera)	Olakšavanje priznavanja stručnih kvalifikacija i vještina (s posebnim naglaskom na sveučilišno obrazovanje) stanovništva rođenog u inozemstvu kako bi se povećala njihova produktivnost i doprinos gospodarskom rastu	Korak 1: do četvrtog tromjesečja 2025., stupanje na snagu zakonodavstva kojim se detaljno utvrđuju pojednostavnjeni postupci za priznavanje kvalifikacija stanovništva rođenog u inozemstvu. Korak 2: do četvrtog tromjesečja 2028., procjena kojom se prati provedba reforme. U izvješću bi trebali biti navedeni ključni pokazatelji kao što su ukupan broj zahtjeva obrađenih prema pojednostavnjenom sustavu i prosječno vrijeme obrade zahtjeva za priznavanje i vrednovanje.	Korak 1: stupanje na snagu zakonodavstva kojim se olakšava priznavanje stručnih kvalifikacija stanovništva rođenog u inozemstvu. Korak 2: objava izvješća o procjeni
Reforma **sustava radnih viza i viza za traženje posla** (nova mjera)	Olakšavanje zakonitog ulaska migranata koji rade i traže posao, s ciljem poboljšanja produktivnosti migrantske radne snage	Korak 1: do četvrtog tromjesečja 2024., stupanje na snagu Kraljevskog dekreta kojim se uređuju radne vize i vize za traženje posla za migrante.	Korak 1: stupanje na snagu kraljevskog dekreta kojim se uređuju radne vize i vize za traženje posla za migrante.

	Glavni cilj	Opis i rokovi ključnih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Projekt Beč (nova mjera)	Povećanje ponudu cjenovno pristupačnog stanovanja	Korak 1: do četvrtog tromjesečja 2025., otvaranje natječaja za davanje javnog zemljišta privatnim promotorima za izgradnju cjenovno pristupačnih stanova. Korak 2: do drugog tromjesečja 2026., procjena kojom se prati provedba reforme. U izvješću bi trebalo opisati razvoj i učinak projekta te navesti ključne pokazatelje kao što su planirane kuće koje treba izgraditi i ukupan broj jedinica javnog zemljišta prenesene privatnim promotorima.	Korak 1: poveznica na objavu poziva na podnošenje ponuda. Korak 2: objava izvješća o procjeni.
Stupanje na snagu izmjene Zakona 14/2011 o znanosti, tehnologiji i inovacijama (postojeća mjera iz plana za oporavak i otpornost – C17.R1.254)	Jačanje regulatornog okvira za sektor znanosti, tehnologije i inovacija kako bi se poboljšalo upravljanje sektorom i njegova koordinacija, omogućila privlačna znanstvena karijera i poboljšao prijenos znanja s istraživanja na primijenjene proizvode/usluge za društvo.	Korak 1: do drugog tromjesečja 2022., stupanje na snagu izmjena Zakona o znanosti, tehnologiji i inovacijama kojom se poboljšava koordinacija politika u području znanosti, istraživanja i inovacija među različitim razinama vlasti, poboljšava upravljanje i koordinacija španjolskog sustava znanosti, tehnologije i inovacija, uvodi nova znanstvena karijera i poboljšava prijenos znanja.	Korak 1: zadovoljavajuće ostvarenje relevantne ključne etape 254. iz plana za oporavak i otpornost (C17.R1).

ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj