C/2024/6816

29.11.2024.

PREPORUKA VIJEĆA

od 21. listopada 2024.

o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Španjolske

(C/2024/6816)

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. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža ([2]), a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

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

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

([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).
([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).

(3) Komisija je 16. ožujka 2023. objavila komunikaciju naslovljenu „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”, na kojoj će se temeljiti donošenje odluka o politikama i kojom će se stvoriti okvirni uvjeti za povećanje rasta. U toj se komunikaciji definira devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. Među njima se pristup privatnom kapitalu, istraživanja i inovacije, obrazovanje i vještine te funkcionalno jedinstveno tržište ističu kao najvažniji prioriteti politika za reforme i ulaganja kako bi se odgovorilo na postojeće izazove u području produktivnosti i ojačala dugoročna konkurentnost Unije i njezinih država članica. Komisija je 14. veljače 2024. objavila komunikaciju naslovljenu „Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti za 2024.”. U toj se komunikaciji detaljno opisuju konkurentske prednosti i izazovi jedinstvenog europskog tržišta i prate godišnja kretanja u skladu s utvrđenih devet pokretača konkurentnosti.

(4) Komisija je 21. studenoga 2023. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2024., čime je označen početak europskog semestra 2024. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 22. ožujka 2024. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta za 2024., koji se temelje na četirima dimenzijama konkurentne održivosti. Komisija je 21. studenoga 2023. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća ([5]) 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 te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2024., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 12. travnja 2024. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja ([6]) („Preporuka o europodručju za 2024.”), a 11. ožujka 2024. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

(5) Novi okvir gospodarskog upravljanja Unije stupio je na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru, izmijenjenu Uredbu Vijeća (EZ) br. 1467/97 ([7]) o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu Vijeća 2011/85/EU ([8]) o zahtjevima za proračunske okvire država članica. Ciljevi su novog okvira gospodarskog upravljanja promicati dobre i održive javne financije, održiv i uključiv rast i otpornost, što će se postići reformama i ulaganjima, te spriječiti prekomjerne državne deficite. Novi okvir gospodarskog upravljanja također potiče odgovornost na nacionalnoj razini i više je usmjeren na srednjoročno razdoblje i djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica Vijeću i Komisiji mora dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan sadržava fiskalne i investicijske obveze te obveze pojedine države članice u pogledu reformi i obuhvaća četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje planiranja, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog razdoblja. Kretanje neto rashoda ([9]) u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima mora biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe (EU) 2024/1263, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da se nastavi uvjerljivo smanjivati do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a da se deficit opće države smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom u srednjoročnom razdoblju. 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 do najviše tri godine. Komisija je radi potpore izradi tih nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova 21. lipnja 2024. objavila smjernice o informacijama koje države članice trebaju dostaviti u svojim nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima i godišnjim izvješćima o napretku. U skladu s člancima 5. i 36. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je državama članicama dostavila referentne smjerove kretanja i tehničke informacije, ovisno o slučaju. Države članice moraju do 20. rujna 2024. dostaviti svoje nacionalne srednjoročne fiskalno-strukturne planove, osim ako država članica i Komisija postignu dogovor o produljenju tog roka za razumno razdoblje. U skladu sa svojim nacionalnim

([5]) Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([6]) Preporuka Vijeća od 12. travnja 2024. o ekonomskoj politici europodručja (SL C, C/2024/2807, 23.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([7]) Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([8]) Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L 306, 23.11.2011., str. 41., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

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

pravnim okvirima države članice mogu o nacrtima svojih srednjoročnih planova raspraviti sa svojim nacionalnim parlamentima, mogu od neovisnih fiskalnih institucija zatražiti da izdaju mišljenje i mogu provesti savjetovanje sa socijalnim partnerima i drugim nacionalnim dionicima.

(6) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2024. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer ti planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020., 2022. i 2023. i dalje su jednako relevantne 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 Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Španjolske ([10]), koja je izmijenjena 10. listopada 2023. na temelju članka 18. stavka 2. Uredbe (EU) 2021/241 radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu i uključivanja poglavlja o planu REPowerEU ([11]). Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Španjolska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nije poništeno.

(8) Komisija je 19. lipnja 2024. objavila Izvješće za Španjolsku za 2024. 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 Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

(9) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Španjolsku na temelju članka 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Glavni zaključci službi Komisije o ocjeni makroekonomskih slabosti za Španjolsku za potrebe te uredbe objavljeni su u ožujku 2024. 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 krize uzrokovane bolešću COVID-19, dug privatnog sektora i negativni udjeli neto stanja međunarodnih ulaganja nastavili su se smanjivati u 2021., čemu je doprinio i snažan rast nominalnog BDP-a, a u slučaju neto stanja međunarodnih ulaganja, i kontinuirani suficit tekućeg računa. Očekuje se da će se oboje nastaviti 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 brzog rasta izvoza i nižih cijena energije. Visok udio državnog duga u BDP-u smanjuje se zbog snažnog rasta nominalnog BDP-a, ali se ove i sljedeće godine očekuje da će poboljšanja biti manja jer su fiskalni deficiti još relativno visoki, iako se smanjuju, a rast nominalnog BDP-a manje je 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 u području politika kako bi se otklonile utvrđene slabosti, među ostalim 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, deficit opće države u Španjolskoj smanjio se s 4,7 % BDP-a u 2022. 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 komunikaciji od 8. ožujka 2023. naslovljenoj „Smjernice za fiskalnu politiku za 2024.”, 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. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora. U tom je izvješću ocijenjeno proračunsko stanje Španjolske jer je

([10]) ST 10150/21 INIT; ST 10150/21 ADD 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2.
([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 13695/23 INIT).

njezin deficit opće države 2023. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Uzimajući u obzir tu ocjenu i nakon razmatranja mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora danog u skladu s člankom 126. stavkom 4. Ugovora, u izvješću se zaključuje da Komisija u srpnju 2024. neće predložiti pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita za Španjolsku.

(11) Vijeće je 12. srpnja 2022. ([12]) preporučilo da Španjolska u 2023. osigura razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje ([13]), 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 i drugih fondova Unije. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike ([14]) 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 od 12. srpnja 2022. Kontrakcijski učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država rezultat je toga što se trošak hitnih mjera potpore (ciljanih i neciljanih) kućanstvima i poduzećima kao odgovor na povećanja cijena energije smanjio za 0,6 postotnih bodova BDP-a. Socijalne naknade, osim onih u naravi, na koje je utjecalo ponovno vrednovanje mirovina, i intermedijarna potrošnja potaknuta potrošnjom na obranu, bile su glavni pokretač rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda). Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije u 2023. iznosili su 1,3 % BDP-a. Ulaganja koja financira država iznosila su 2,3 % BDP-a u 2023., što je godišnje povećanje od 0,1 postotnog boda. Španjolska je financirala dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije. Financirala je javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost, među ostalim u digitalne alate, PERTE ([15]) za električna i povezana vozila, nova mjesta za strukovno obrazovanje i osposobljavanje te ulaganja u zeleni vodik. Ta javna ulaganja financiraju se sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije.

(12) Ažurirane makroekonomske i fiskalne projekcije koje je Španjolska 30. travnja 2024. 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. te 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 na 2,5 % BDP-a u 2025. te da će se 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. te da će inflacija mjerena harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HIPC) 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. Prema Komisijinim procjenama predviđa se da će u 2024. smjer fiskalne politike biti neutralan (0,0 % BDP-a).

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

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

([13]) Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2024. procjenjuje se da će srednjoročni potencijalni rast proizvodnje Španjolske u 2023. iznositi 7,2 % u nominalnom smislu, na temelju prosječne desetogodišnje stope potencijalnog realnog rasta i deflatora BDP-a za 2023.

([14]) 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 Unije. 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 i sredstvima iz drugih fondova Unije. Negativan predznak pokazatelja označava ekspanzivnu fiskalnu politiku, dok pozitivan predznak pokazatelja označava kontrakcijsku fiskalnu politiku.

([15]) *Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica* (Strateški projekti za gospodarski oporavak i preobrazbu).

2024. očekuje se da će u 2024. rashodi financirani zajmovima iz Mehanizma iznositi 1,0 % BDP-a, u odnosu na 0,0 % BDP-a u 2023.

(16) Vijeće je 14. srpnja 2023. preporučilo ([16]) da Španjolska osigura razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država ([17]) 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 u 2024. doći do povećanja neto primarnih rashoda koje financira država za 3,8 % ([18]), 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 razini je 0,5 % BDP-a u 2024. Postoji rizik da to neće biti u skladu s preporukom Vijeća.

(17) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Španjolska poduzme djelovanja kojima je cilj u 2023. i 2024. što prije postupno ukinuti hitne mjere energetske potpore koje su na snazi i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Vijeće je dodatno preporučilo da Španjolska, budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, osigura da takve mjere potpore budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno pristupačne te da očuvaju poticaje za smanjenje potrošnje energije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. neto proračunski trošak ([19]) hitnih mjera energetske potpore u 2023. procijenjen je na 0,9 % BDP-a, a predviđa se da će u 2024. iznositi 0,2 % te - 0,1 % u 2025. Među ostalim, pretpostavlja se da će smanjenje PDV-a na plin, posebnog poreza na električnu energiju, subvencija za javni prijevoz i naknada 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, te bi projekcije implicirale fiskalnu prilagodbu od 0,7 % BDP-a u 2024., dok će u toj godini neto primarni rashodi koje financira država ([20]) imati kontrakcijski učinak od 0,3 % BDP-a na smjer fiskalne politike. Hitne mjere energetske potpore postupno su ukinute 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 neće biti u skladu s preporukom Vijeća.

(18) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Španjolska očuva javna ulaganja koja financira država i osigura učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma 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 s 2,3 % BDP-a u 2023. na 2,4 % BDP-a u 2024. To je u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, očekuje se da će se javni rashodi koji se financiraju prihodima iz sredstava fondova Unije, uključujući bespovratna sredstva iz Mehanizma, povećati s 1,3 % BDP-a u 2023. na 1,6 % BDP-a u 2024.

(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., uz rast neto rashoda za 4,0 % u 2025. Predviđa se da će se udio duga opće države u BDP-u do kraja 2025. smanjiti na 104,8 %.

(20) U skladu s novim pravilima Unije 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 u pogledu strukturnog salda i udjela duga u BDP-u, kao i u vezi s maksimalnom stopom rasta nominalnih rashoda (pravilo o rashodima). Kako bi se osiguralo poštovanje

([16]) Preporuka Vijeća od 14. srpnja 2023. 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.).

([17]) Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi koje financira država bez i. diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. rashoda za kamate, iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost te iv. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

([18]) Pritom se uzimaju u obzir jednokratne mjere u iznosu 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.

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

([20]) 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 (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročnu (desetogodišnju) prosječnu stopu potencijalnog rasta nominalnog BDP-a, izraženo kao udio u nominalnom BDP-u.

novih pravila Unije o gospodarskom upravljanju, 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, ako se pojave, mogu se smanjiti primjenom „završne klauzule" uvedene reformom iz 2023. Porezne reforme trebale bi biti središnji dio strategije fiskalne konsolidacije. U tom pogledu, reforme uvrštene u plan za oporavak i otpornost, koje se temelje na preporukama stručnjaka koje su u međuvremenu dobivene, za cilj imaju: i. učiniti porezni sustav djelotvornijim i modernijim i prilagoditi ga novim trendovima, ii. poduprijeti zelenu tranziciju i iii. povećati prihode te promicati pravednost. Isto tako, Španjolska bi mogla prikupiti više prihoda od poreza za okoliš (1,5 % BDP-a u 2022. u odnosu na 2,0 % ukupne vrijednosti na razini Unije), 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, što 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 povećanje 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 povećala troškovna učinkovitost, smanjile regionalne razlike u pristupu i kvaliteti te odgovorilo na znatne potrebe za ulaganjima u primarnu zaštitu.

(21) Isto tako, dodatnim naporima koji se temelje na mjerama iz plana za oporavak i otpornost moglo bi se dodatno povećati gospodarsku otpornost i potaknuti potencijalni rast, što bi pomoglo u donošenju postupnije fiskalne putanje. To uključuje regulatorno opterećenje i poslovnu klimu. Posebno se odnosi na reformu regulative u području rada, revizije i oporezivanja, koja je ovisna o veličini, čiji je cilj povećati učinkovitost raspodjele kapitala i radne snage, potaknuti ulaganja i povećati produktivnost. Odgovaranje na postojeće nedostatke 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 Unije od 2,2 %, uglavnom zbog razlike u privatnim rashodima (0,8 % BDP-a, znatno ispod prosjeka Unije od 1,5 %). Unatoč mjerama u revidiranom planu za oporavak i otpornost i donesenim programima Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) 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. poboljšanje koordinacije 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) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Očekuje se da će te reforme i ulaganja 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 za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Španjolske zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. Kako bi se obveze iz plana za oporavak i otpornost ispunile do kolovoza 2026., ključno je da Španjolska nastavi provoditi reforme i da ubrza ulaganja tako što će odgovoriti na relevantne izazove i istodobno osigurati snažan administrativni kapacitet. Zbog veličine i složenosti plana za oporavak i otpornost potrebne su posebne mjere kako bi se osigurao potpun i pravodoban završetak reformi i ulaganja. Isto vrijedi za apsorpcijski kapacitet. Ulaganja su vrlo koncentrirana pri 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 plana za oporavak i otpornost, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

(23) U okviru preispitivanja programâ kohezijske politike sredinom programskog razdoblja, u skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća ([21]), Španjolska mora do ožujka 2025. preispitati svaki program koji prima potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Europskog socijalnog fonda plus (ESF +), Kohezijskog fonda i Fonda za pravednu tranziciju (FPT), uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju iz 2024., kao i svoj nacionalni energetski i klimatski plan. To preispitivanje osnova je za konačnu dodjelu financijskih sredstava Unije uključenih u svaki od tih programa. Španjolska je ostvarila napredak u provedbi programâ kohezijske politike i europskog stupa socijalnih prava, no i dalje su prisutni izazovi. BDP po stanovniku još je ispod 75 % prosjeka Unije u osam regija Španjolske. Ključno je ubrzati provedbu programâ kohezijske politike i ojačati administrativni kapacitet na svim razinama. Prioriteti dogovoreni u programima i dalje su relevantni. Uz mjere koje se odnose na administrativni kapacitet, posebno je važno brzo provesti 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 u području upravljanja vodama, kružnog gospodarstva te prilagodbe klimatskim promjenama i njihova ublažavanja i dalje su ključna, posebno u najpogođenijim područjima, 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, treba nastaviti promicati (re)integraciju dugotrajno nezaposlenih osoba i starijih radnika na tržište rada, jačati profesionalno usmjeravanje, odgovoriti na pitanje neusklađenosti ponuđenih i traženih vještina i primijeniti europsko jamstvo za djecu, uspostavljeno Preporukom Vijeća (EU) 2021/1004 ([22]). Tim mjerama doprinijelo bi se i podupiranju uzlazne socijalne konvergencije, u skladu s drugom fazom Komisijine analize na temelju značajki okvira za socijalnu konvergenciju, koja je kao pilot-projekt provedena 2024. U skladu s člankom 3. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2024/1263 europski semestar uključuje nadzor provedbe smjernica za zapošljavanje koji provodi Komisija, među ostalim putem okvira za utvrđivanje rizika za socijalnu konvergenciju. Španjolska bi usto mogla iskoristiti Platformu za strateške tehnologije za Europu, uspostavljenu Uredbom (EU) 2024/795 Europskog parlamenta i Vijeća ([23]), za potporu industrijskoj preobrazbi, posebno ulaganjem u razvoj i proizvodnju strateških tehnologija i njihovih lanaca vrijednosti, osobito u područje inovacija duboke tehnologije, čistih i resursno učinkovitih tehnologija, poljoprivrede i biotehnologija povezanih sa zdravljem.

(24) Uz gospodarske, socijalne i okolišne izazove na koje se odgovara planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije, Španjolska se suočava s dodatnim izazovima koji se odnose na znatnu i sve veću nestašicu vode i pritisak na vodne resurse. Kako je već viđeno u 2023. i 2024., razdoblja suše i situacije nestašice vode u nekim regijama sve su učestaliji i više nisu ograničeni samo na ljetne mjesece. Predviđanje negativnih utjecaja klimatskih promjena, kao što su poplave, erozija obale i tla, dezertifikacija, suše, toplinski valovi i šumski požari, te upravljanje njima i dalje su glavni izazov u Španjolskoj, jednoj od najpogođenijih država članica Unije. 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 Unije 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 zajedničke poljoprivredne politike. 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 međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2024. državama članicama europodručja preporučilo da poduzmu djelovanja, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, u cilju

([21]) Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([22]) Preporuka Vijeća (EU) 2021/1004 od 14. lipnja 2021. o uspostavi europskog jamstva za djecu (SL L 223, 22.6.2021., str. 14., ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

([23]) Uredba (EU) 2024/795 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Platforme za strateške tehnologije za Europu (STEP) i o izmjeni Direktive 2003/87/EZ i uredaba (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 i (EU) 2021/241 (SL L, 2024/795, 29.2.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

provedbe Preporuke o europodručju za 2024. Kada je riječ o Španjolskoj, preporukama br. 1., 2. i 3. doprinosi se provedbi prve, druge i četvrte preporuke iz Preporuke o europodručju za 2024.,

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 na stopu koja je među ostalim 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 revizijom i pojednostavnjenjem poreznog sustava kako bi se poduprli gospodarski rast i zapošljavanje, kohezija i zelena tranzicija te povećanjem kvalitete, učinkovitosti i pravednosti javne potrošnje.
2. Ojačati administrativni kapacitet za upravljanje sredstvima iz fondova Unije, ubrzati ulaganja i održati dinamiku u provedbi reformi. Odgovoriti na relevantne izazove kako bi se omogućila kontinuirana, brza i djelotvorna provedba plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, osiguravanjem završetka reformi i ulaganja do kolovoza 2026. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. U kontekstu preispitivanja tih programa sredinom programskog razdoblja zadržati usmjerenost na dogovorene prioritete i razmotriti mogućnosti koje inicijativa Platforma za strateške tehnologije za Europu pruža za povećanje konkurentnosti.
3. Poboljšati upravljanje vodama kako bi se bolje prilagodilo sadašnjim i budućim posljedicama klimatskih promjena i osigurala dugotrajna gospodarska, socijalna i okolišna otpornost poboljšanjem koordinacije na svim državnim i administrativnim razinama,proširivanjem postojećih rješenja za smanjenje rizika od suše i održivo upravljanje vodama u poljoprivredi, vodnoj učinkovitosti i ulaganjima u infrastrukturu te poticanjem razvoja prirodnih rješenja.

Sastavljeno u Luxembourgu 21. listopada 2024.

Za Vijeće

Predsjednik

NAGY I.