Uradni list
Evropske unije

SL
Serija C

C/2024/6816

29.11.2024

PRIPOROČILO SVETA

z dne 21. oktobra 2024

o ekonomski, proračunski in strukturni politiki ter politiki zaposlovanja Španije

(C/2024/6816)

SVET EVROPSKE UNIJE –

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

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

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

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

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

(2) Cilj Uredbe (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta ([4]) (v nadaljnjem besedilu: uredba REPowerEU), ki je bila sprejeta 27. februarja 2023, je čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bi pripomoglo k doseganju energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe Unije z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energetsko učinkovitost. Španija je v svoj nacionalni načrt za okrevanje in odpornost dodala novo poglavje REPowerEU za financiranje ključnih reform in naložb, ki bodo pomagale doseči cilje načrta REPowerEU.

([1]) UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) UL L 306, 23.11.2011, str. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.
([3]) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([4]) Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) Komisija je 16. marca 2023 objavila sporočilo z naslovom Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030, da bi prispevala k odločitvam o politikah in ustvarila okvirne pogoje za povečanje rasti. V sporočilu je opredeljenih devet dejavnikov konkurenčnosti, ki se medsebojno krepijo. Med temi dejavniki se dostop do zasebnega kapitala, raziskave in inovacije, izobraževanje in spretnosti ter delujoč enotni trg poudarjajo kot najpomembnejše prednostne naloge politike za reforme in naložbe za reševanje sedanjih izzivov glede produktivnosti ter za krepitev dolgoročne konkurenčnosti Unije in njenih držav članic. Komisija je 14. februarja 2024 objavila sporočilo z naslovom Letno poročilo o enotnem trgu in konkurenčnosti za leto 2024. V tem sporočilu so podrobno opisane konkurenčne prednosti in izzivi evropskega enotnega trga, pri čemer se spremlja letni razvoj glede na devet dejavnikov konkurenčnosti.

(4) Komisija je 21. novembra 2023 sprejela letni pregled trajnostne rasti za leto 2024, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2024. Evropski svet je 22. marca 2024 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2024 v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 21. novembra 2023 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta ([5]) sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2024, v katerem je Španijo opredelila kot eno od držav članic, ki so jih morda prizadela neravnotežja ali za katere obstaja tveganje, da bi jih ta prizadela, ter bo zanje treba opraviti poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi mnenje o osnutku proračunskega načrta Španije za leto 2024. Sprejela je tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2024 z analizo izvajanja smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja ([6]) (v nadaljnjem besedilu: priporočilo o euroobmočju za leto 2024) sprejel 12. aprila 2024, skupno poročilo o zaposlovanju pa 11. marca 2024.

(5) 30. aprila 2024 je začel veljati novi okvir ekonomskega upravljanja Unije. Okvir vključuje novo Uredbo (EU) 2024/1263 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru, spremenjeno Uredbo Sveta (ES) št. 1467/97 ([7]) o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in spremenjeno Direktivo Sveta 2011/85/EU ([8]) o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic. Cilj novega okvira ekonomskega upravljanja je z reformami in naložbami spodbujati zdrave in vzdržne javne finance, trajnostno in vključujočo rast ter odpornost in preprečiti čezmerni javnofinančni primanjkljaj. Novi okvir ekonomskega upravljanja tudi spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen bolj srednjeročno, hkrati pa je izvrševanje učinkovitejše in doslednejše. Vsaka država članica mora Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt vsebuje fiskalne, reformne in naložbene zaveze države članice in zajema obdobje štirih ali petih let, odvisno od rednega trajanja zakonodajnega obdobja v zadevni državi članici. Pot gibanja očiščenih odhodkov ([9]) v nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih mora biti skladna z zahtevami iz Uredbe (EU) 2024/1263, vključno z zahtevami, da se začne dolg sektorja država najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej zmanjšuje ali pa ostane na preudarni ravni pod 60 % bruto domačega proizvoda (BDP) ter da se primanjkljaj sektorja država srednjeročno zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in/ali ohranja pod to vrednostjo. Kadar se država članica zaveže ustreznemu sklopu reform in naložb v skladu z merili iz Uredbe (EU) 2024/1263, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta. V podporo pripravi teh nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov je Komisija 21. junija 2024 objavila smernice o informacijah, ki jih morajo zagotoviti države članice v svojih nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih in letnih poročilih o napredku. Komisija je v skladu s členoma 5 in 36 Uredbe (EU) 2024/1263 državam članicam posredovala referenčne smeri in tehnične informacije, kjer je bilo to ustrezno. Države članice morajo svoje nacionalne srednjeročne fiskalno-strukturne načrte predložiti do 20. septembra 2024, razen če se država članica in Komisija dogovorita o razumnem podaljšanju tega roka.

([5]) Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([6]) Priporočilo Sveta z dne 12. aprila 2024 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([7]) Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([8]) Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L 306, 23.11.2011, str. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([9]) Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2, točka 2, Uredbe (EU) 2024/1263: Očiščeni odhodki pomenijo javnofinančne odhodke brez (i) odhodkov za obresti, (ii) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (iii) odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, (iv) nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, (v) cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter (vi) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

Države članice lahko v skladu z nacionalnim pravnim okvirom o osnutku svojih srednjeročnih načrtov razpravljajo z nacionalnimi parlamenti, neodvisne fiskalne institucije lahko prosijo, da izdajo mnenje, ter se lahko posvetujejo s socialnimi partnerji in drugimi nacionalnimi deležniki.

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

(7) Španija je 30. aprila 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 in v skladu s smernicami za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija 2021 sprejel Izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Španijo ([10]), ki je bil spremenjen 10. oktobra 2023 na podlagi člena 18(2) Uredbe (EU) 2021/241 zaradi posodobitve najvišjega finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo in vključitve poglavja REPowerEU ([11]). Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, ki ugotavlja, da je Španija zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Predpostavlja se, da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila ukrepov.

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

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

(10) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država v Španiji zmanjšal s 4,7 % BDP v letu 2022 na 3,6 % v letu 2023, dolg sektorja država pa se je zmanjšal s 111,6 % BDP konec leta 2022 na 107,7 % konec leta 2023. Kot je bilo napovedano v sporočilu Komisije z dne 8. marca 2023 z naslovom Smernice za fiskalno politiko za leto 2024, je Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 in v skladu z veljavnimi pravnimi določbami izvedla prvi korak za začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Komisija je 19. junija 2024 izdala poročilo na podlagi člena 126(3) Pogodbe. V tem poročilu je bil

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

ocenjen proračunski položaj Španije, saj je primanjkljaj sektorja država v letu 2023 presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe. V poročilu je bilo ugotovljeno, da glede na to oceno in ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora, oblikovanega na podlagi člena 126(4) Pogodbe, Komisija julija 2024 ne bo predlagala začetka postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Španijo.

(11) Svet je 12. julija 2022 Španiji priporočil ([12]), naj v letu 2023 zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov pod srednjeročno potencialno rast BDP ([13]), ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Obenem je Španiji priporočil, naj bo pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram. Španiji je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo Mehanizma in drugih skladov Unije. Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnanost ([14]) v letu 2023 pretežno nevtralna in je znašala - 0,2 % BDP. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) je imela v letu 2023 restriktiven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,3 % BDP in je bila v skladu s priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022. Restriktivni učinek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov je bil posledica zmanjšanja stroškov podpornih ukrepov (ciljno usmerjenih in tistih, ki niso ciljno usmerjeni) za 0,6 odstotne točke BDP za gospodinjstva in podjetja zaradi zvišanja cen energije. Na rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez ukrepov na strani prihodkov) so vplivali predvsem socialni prejemki in nadomestila, razen tistih v naravi, kot posledica prevrednotenja pokojnin in vmesna potrošnja kot posledica izdatkov za obrambo. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz Mehanizma in drugih skladov Unije, so v letu 2023 znašali 1,3 % BDP. Nacionalno financirane naložbe so v letu 2023 znašale 2,3 % BDP, kar pomeni letno povečanje za 0,1 odstotne točke. Španija je dodatne naložbe financirala iz Mehanizma in drugih skladov Unije. Financirala je javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, kot so nabor digitalnih orodij, PERTE ([15]) za električna in povezana vozila, nova mesta za poklicno izobraževanje in usposabljanje ter naložbe na področju zelenega vodika. Te javne naložbe se financirajo iz Mehanizma in drugih skladov Unije.

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

(13) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi realni BDP zrasel za 2,1 % v letu 2024 in za 1,9 % v letu 2025, inflacija, merjena s harmoniziranim indeksom cen življenjskih potrebščin (HICP), pa naj bi znašala 3,1 % v letu 2024 in 2,3 % v letu 2025.

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

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

([12]) Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2022 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Španije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Španije za leto 2022 (UL C 334, 1.9.2022, str. 70).

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

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

([15]) *Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica* (strateški projekti za okrevanje in preoblikovanje gospodarstva).

pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi bili s posojili iz Mehanizma v letu 2024 podprti odhodki v višini 1,0 % BDP v primerjavi z 0,0 % BDP v letu 2023.

(16) Svet je 14. julija 2023 Španiji priporočil ([16]), naj zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih neto primarnih odhodkov ([17]) v letu 2024 na največ 2,6 %. Države članice so bile pozvane, naj pri izvrševanju svojih proračunov za leto 2023 in pripravi osnutkov proračunskih načrtov za leto 2024 upoštevajo, da bo Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 Svetu predlagala začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki Španije v letu 2024 povečali za 3,8 % ([18]), kar presega priporočeno najvišjo stopnjo rasti. Presežek nad priporočeno najvišjo stopnjo rasti nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov v letu 2024 ustreza 0,5 % BDP. Pri tem obstaja tveganje, da to ne bo skladno s priporočilom Sveta.

(17) Poleg tega je Svet Španiji priporočil, naj ukrepa tako, da v letih 2023 in 2024 čim prej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe ter pri tem uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Svet je Španiji nadalje priporočil, naj, če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 so neto proračunski stroški ([19]) izrednih energetskih podpornih ukrepov ocenjeni na 0,9 % BDP v letu 2023, v letu 2024 pa naj bi znašali 0,2 % ter v letu 2025 - 0,1 %. Med drugim se predvideva, da bodo znižanje DDV na plin, posebni davek na električno energijo, subvencije za javni prevoz in nadomestilo ponudnikom električne energije za kritje stroškov in preprečevanje primanjkljaja ostali v veljavi še del leta 2024. Če bi se povezani prihranki porabili za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja, kot je priporočil Svet, bi te projekcije pomenile fiskalno prilagoditev v višini 0,7 % BDP v letu 2024, nacionalno financirani neto primarni odhodki ([20]) pa bi imeli v navedenem letu restriktiven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,3 % BDP. Izredni energetski podporni ukrepi so bili v letih 2023 in 2024 postopoma odpravljeni. To je skladno s priporočilom Sveta. Vendar naj se s tem povezani prihranki ne bi v celoti uporabili za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Pri tem obstaja tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta.

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

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

(20) Španija bo morala v okviru novih pravil EU o ekonomskem upravljanju pripraviti srednjeročni fiskalno-strukturni načrt za zmanjšanje primanjkljaja in znižanje javnega dolga. Ta načrt bi lahko združil sprejetje ukrepov na strani prihodkov in odhodkov z naložbami in reformami za spodbujanje trdnejše in vzdržnejše gospodarske rasti. Španija je močno zadolžena država z decentralizirano strukturo upravljanja. Centralna država v svojem nacionalnem fiskalnem okviru določa cilje za regije v smislu strukturnega salda in deleža javnega dolga v BDP ter glede na najvišjo stopnjo rasti nominalnih odhodkov (izdatkovno pravilo). Za zagotovitev skladnosti z novimi pravili Unije

([16]) Priporočilo Sveta z dne 14. julija 2023 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Španije za leto 2023 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Španije za leto 2023 (UL C 312, 1.9.2023, str. 77).

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

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

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

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

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

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

(22) Načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k navedeni uredbi vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te reforme in naložbe naj bi prispevale k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo. Glede na kratek časovni okvir je hitro nadaljevanje učinkovitega izvajanja načrta reform in naložb, vključno s poglavjem REPowerEU, bistveno, da bi Španija z zelenim in digitalnim prehodom ter ob hkratnem zagotavljanju socialne pravičnosti povečala svojo dolgoročno konkurenčnost. Za izpolnitev zavez iz načrta za okrevanje in odpornost do avgusta 2026 je bistveno, da Španija nadaljuje izvajanje reform in pospeši naložbe, tako da odpravi zadevne izzive, hkrati pa zagotovi močno upravno zmogljivost. Zaradi obsega in zapletenosti načrta za okrevanje in odpornost so potrebni posebni ukrepi za zagotovitev, da se lahko reforme in naložbe v celoti zaključijo pravočasno. Enako velja za izzive, povezane z absorpcijsko sposobnostjo. Naložbe so zelo skoncentrirane proti koncu obdobja izvajanja načrta za okrevanje in odpornost in jim je treba nameniti posebno pozornost. Okrepiti bi bilo treba tudi usklajevanje med različnimi ravnmi uprave, s poenostavljenimi postopki pa bi pospešili sprejemanje sredstev s strani končnih upravičencev. Ti elementi so zlasti pomembni za premagovanje izzivov, povezanih z absorpcijo znatnega zneska sredstev, ki se upravljajo s finančnimi instrumenti, določenimi v spremenjenem načrtu za okrevanje in odpornost. Sistematično vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt za okrevanje in odpornost, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.

(23) Španija mora v skladu s členom 18 Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta ([21]) v okviru vmesnega pregleda programov kohezijske politike do marca 2025 pregledati vsak program, ki ga podpirajo ESRR, Evropski socialni sklad plus (ESS+), Kohezijski sklad in Sklad za pravični prehod (SPP), pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v ustreznih priporočilih za državo, sprejetih v letu 2024, ter svoj nacionalni energetski in podnebni načrt. Ta pregled je podlaga za dokončno dodelitev sredstev Unije, vključenih v vsak program. Španija je dosegla napredek pri izvajanju programov kohezijske politike in evropskega stebra socialnih pravic, vendar izzivi ostajajo. BDP na prebivalca v osmih španskih regijah ostaja pod 75 % povprečja Unije. Ključnega pomena sta pospešitev izvajanja programov kohezijske politike in krepitev upravne zmogljivosti na vseh ravneh. Prednostne naloge, dogovorjene v programih, so še vedno relevantne. Poleg ukrepov v zvezi z upravno zmogljivostjo je zlasti pomembno hitro izvajanje naložb v poslovne inovacije ter zmogljivosti za raziskave in razvoj, zlasti v panogah, opredeljenih v regionalnih strategijah pametne specializacije. Naložbe v zeleni prehod v skladu z nacionalnim energetskim in podnebnim načrtom, zlasti na področju gospodarjenja z vodo, krožnega gospodarstva ter prilagajanja podnebnim spremembam in njihove blažitve, ostajajo ključne, zlasti na najbolj prizadetih območjih, kot so Kanarski otoki ter obalna območja na vzhodu in jugu Španije. Naložbe, ki povečujejo privlačnost in konkurenčnost regij, ki se soočajo z upadanjem prebivalstva, so ključnega pomena za konvergenco. Poleg tega je treba še vedno spodbujati (ponovno) vključevanje dolgotrajno brezposelnih in starejših delavcev na trg dela, okrepiti karierno orientacijo, odpraviti neskladja med ponudbo spretnostih in povpraševanjem po njih ter izvajati evropsko jamstvo za otroke, vzpostavljeno s Priporočilom Sveta (EU) 2021/1004 ([22]). Ti ukrepi bi prispevali tudi k podpiranju navzgor usmerjene socialne konvergence v skladu z drugo fazo analize služb Komisije, ki temelji na značilnostih okvira za socialno konvergenco, ki je bil poskusno izveden leta 2024. Evropski semester v skladu s členom 3(3), točka (b), Uredbe (EU) 2024/1263 vključuje nadzor Komisije nad izvajanjem smernic za zaposlovanje, med drugim prek okvira za opredelitev tveganj za socialno konvergenco. Španija bi lahko uporabila tudi platformo za strateške tehnologije za Evropo, vzpostavljene z Uredbo (EU) 2024/795 Evropskega parlamenta in Sveta ([23]), da bi podprla industrijsko preobrazbo, zlasti z vlaganjem v razvoj in proizvodnjo strateških tehnologij in njihovih vrednostnih verig, predvsem na področju globokotehnoloških inovacij, čistih in z viri gospodarnih tehnologij, kmetijstva ter biotehnologij, povezanih z zdravjem.

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

(25) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet leta 2024 priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi v okviru svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o euroobmočju za leto

([21]) Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([22]) Priporočilo Sveta (EU) 2021/1004 z dne 14. junija 2021 o vzpostavitvi evropskega jamstva za otroke (UL L 223, 22.6.2021, str. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

([23]) Uredba (EU) 2024/795 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. februarja 2024 o vzpostavitvi platforme za strateške tehnologije za Evropo (platforma STEP) in spremembi Direktive 2003/87/ES ter uredb (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 in (EU) 2021/241 (UL L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

2024. Kar zadeva Španijo, priporočila 1, 2 in 3 prispevajo k izvajanju prvega, drugega in četrtega priporočila iz priporočila o euroobmočju za leto 2024 –

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

1. pravočasno predloži srednjeročni fiskalno-strukturni načrt; v skladu z zahtevami reformiranega Pakta za stabilnost in rast omeji rast očiščenih odhodkov v letu 2025 na stopnjo, ki bo med drugim skladna z verjetnim zmanjševanjem dolga sektorja država v srednjeročnem obdobju in zmanjšanjem primanjkljaja sektorja država pod referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe; zagotovi vzdržnost javnih financ, tudi s pregledom in poenostavitvijo davčnega sistema, da se podprejo gospodarska rast in zaposlovanje, kohezija in zeleni prehod, ter z izboljšanjem kakovosti, učinkovitosti in pravičnosti javnofinančnih odhodkov;

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

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

V Luxembourgu, 21. oktobra 2024

Za Svet

predsednik

NAGY I.