



Bruxelles, 13. lipnja 2022.  
(OR. fr, en)

9754/22

ECOFIN 545  
UEM 149  
SOC 340  
EMPL 222  
COMPET 443  
ENV 540  
EDUC 213  
RECH 336  
ENER 251  
JAI 806  
GENDER 85  
ANTIDISCRIM 65  
JEUN 96  
SAN 340

#### NAPOMENA

---

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9408/22 - COM(2022) 610 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Španjolske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2022.

---

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, koji su na temelju prijedloga Komisije COM(2022) 610 final revidirali i o njemu se usuglasili različiti odbori Vijeća.

## PREPORUKA VIJEĆA

od ...

### **o Nacionalnom programu reformi Španjolske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2022.**

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 Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika<sup>1</sup>, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža<sup>2</sup>, 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:

---

<sup>1</sup> SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

<sup>2</sup> SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>3</sup> kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime se doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost bit će ažuriran u lipnju 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

---

<sup>3</sup> 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.).

- (2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir Socijalnu obvezu iz Porta potpisanu 7. svibnja 2021. radi daljnje provedbe europskog stupa socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Europsko vijeće potvrdilo je 25. ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je utvrđeno da je Španjolska jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 5. travnja 2022. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja<sup>4</sup> („Preporuka o europodručju za 2022.”), a 14. ožujka 2022. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

---

<sup>4</sup> Preporuka Vijeća od 5. travnja 2022. o ekonomskoj politici europodručja (SL C 153, 7.4.2022., str. 1.).

- (3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se, među ostalim, u višim cijenama energije, hrane i sirovina te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja se suočavaju s energetske siromaštvom ili su u opasnosti od njega, kao i poduzeća koja su najranjivija na povećanja cijena energije. Unija se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. Gospodarske posljedice koje proizlaze iz agresivnog rata Rusije asimetrično utječu na države članice. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana Direktiva Vijeća 2001/55/EZ<sup>5</sup> putem Provedbene odluke Vijeća (EU) 2022/382<sup>6</sup>, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u Uniji, kao i pristup obrazovanju i osposobljavanju, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi.

---

<sup>5</sup> Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

<sup>6</sup> Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL L 71, 4.3.2022., str. 1.).

- (4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima europskog semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uza sve druge preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma podnošenja takvih revidiranih, ažuriranih ili izmijenjenih planova za oporavak i otpornost.
- (5) Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu aktivirana je u ožujku 2020. Komisija je u svojoj komunikaciji od 3. ožujka 2021. naslovljenoj „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike” iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izglede u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinuirani poremećaji u lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

- (6) U skladu s pristupom iz Preporuke Vijeća od 18. lipnja 2021.<sup>7</sup> i davanja mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2021., opći smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19), ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast<sup>8</sup>. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država<sup>9</sup> (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

---

<sup>7</sup> Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 38.).

<sup>8</sup> Ova Preporuka sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

<sup>9</sup> Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost ni sredstvima iz drugih fondova Unije.

- (7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023. („fiskalne smjernice”), čiji je cilj poduprijeti pripremu programâ stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike, uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje, primjeren za 2023. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.

- (8) U pogledu fiskalnih smjernica, u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi s Komisijinom zimskom prognozom 2022. Na temelju tih razmatranja fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetske sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka. Fiskalna politika treba ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju, uključujući izazove koji proizlaze iz agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine kad je riječ o obrani i sigurnosti, te se ona treba razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu njihove izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.
- (9) 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<sup>10</sup>. 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 mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu preokrenute.

---

<sup>10</sup> ST 10150/21 INIT i ST 10150/21 ADD 1 REV 2.

- (10) Španjolska je 30. travnja 2022. dostavila Nacionalni program reformi za 2022., a 29. travnja 2022. Program stabilnosti za 2022., u skladu s rokom utvrđenim u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241 u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Španjolske o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.
- (11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Španjolsku za 2022. U njemu je ocijenjen napredak Španjolske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirana provedba plana za oporavak i otpornost Španjolske na temelju tablice pokazatelja oporavka i otpornosti. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. 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.
- (12) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Španjolsku u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i objavila rezultate 23. svibnja 2022. Komisija je zaključila da u Španjolskoj postoje neravnoteže. Slabosti se osobito odnose na visok vanjski, javni i privatni dug u kontekstu visoke nezaposlenosti te imaju prekogranični učinak.

- (13) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatralo proračunsko stanje Španjolske jer je njezin deficit opće države 2021. premašio referentnu vrijednost od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen. U skladu s komunikacijom od 2. ožujka 2022. Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2022. te će u jesen 2022. ponovno procijeniti je li potrebno predložiti pokretanje takvih postupaka.
- (14) Vijeće je u Preporuci od 20. srpnja 2020.<sup>11</sup> Španjolskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju u 2020. i 2021. poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Španjolska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Španjolskoj je u 2021. pao na 6,9 % s 10,3 % BDP-a, koliko je iznosio u 2020. Španjolska je odgovorom u okviru fiskalne politike poduprla gospodarski oporavak u 2021., a privremene hitne mjere smanjile su se s 3,9 % BDP-a u 2020. na 2,8 % u 2021. Mjere koje je Španjolska poduzela u 2021. bile su u skladu s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su bile privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Istodobno, neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu bile privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama, a uglavnom su se sastojale od tekućih transfera regijama za pokrivanje novih potreba u zdravstvu. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, dug opće države pao je s 120,0 % BDP-a u 2020. na 118,4 % BDP-a u 2021.

---

<sup>11</sup> Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Španjolske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 54).

(15) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2022. realan je. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 4,3 % u 2022. i za 3,5 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se manji rast realnog BDP-a, od 4,0 % u 2022. i 3,4 % u 2023. Vlada u Programu stabilnosti za 2022. očekuje da će se ukupni deficit smanjiti na 5,0 % BDP-a u 2022. i na 3,9 % u 2023. Smanjenje u 2022. uglavnom je rezultat snažnog rasta gospodarske aktivnosti, povećanja poreznih prihoda i ukidanja većine hitnih mjera. Prema Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 115,2 % u 2022. i pasti na 112,4 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 4,9 % BDP-a za 2022. i 4,4 % BDP-a za 2023. To je u skladu s deficitom predviđenim u Programu stabilnosti za 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se sličan udio duga opće države u BDP-u od 115,1 % u 2022. i 113,7 % u 2023. Razlika je djelomično posljedica višeg primarnog deficita predviđenog za 2023. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 0,8 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast Španjolske.

- (16) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene hitne mjere smanjiti s 2,8 % BDP-a u 2021. na 0,4 % BDP-a u 2022. Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,4 % BDP-a u 2022. i 0,0 % BDP-a u 2023.<sup>12</sup> Te se mjere uglavnom sastoje od socijalnih transfera kućanstvima, smanjenja neizravnih poreza na potrošnju energije, subvencija za proizvodnju i prijenosa energije pogođenim sektorima. Mjere su najavljene kao privremene. Međutim, ako cijene energije ostanu povišene u 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, osobito suspenzija poreza na proizvodnju energije ili smanjenje posebnog poreza na električnu energiju. Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022. i 0,1 % u 2023.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

<sup>13</sup> Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u Uniji postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspore, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, pri čemu se u obzir uzimaju novčane naknade na koje bi osobe mogle imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

- (17) Vijeće je u svojoj Preporuci od 18. lipnja 2021. preporučilo da bi Španjolska u 2022. trebala iskoristiti Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Osim toga, trebala bi očuvati ulaganja koja financira država. Vijeće je Španjolskoj preporučilo i da, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno povećanje ulaganja radi poticanja potencijala rasta.

(18) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. i podacima iz Programa stabilnosti Španjolske za 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi  $-2,2\%$  BDP-a<sup>14</sup>. Španjolska namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,9 postotnih bodova BDP-a u odnosu na 2021. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na smjer fiskalne politike u 2022. biti ekspanzivan i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a<sup>15</sup>. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Španjolska namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivni učinak od 1,2 postotna boda na opći smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije ( $0,3\%$  BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine ( $0,1\%$  BDP-a), a predviđa se da će veći porast potrošačkih cijena u odnosu na deflator BDP-a utjecati na ekspanzivni učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2022. jer će se povećati izdaci za državnu potrošnju robe i usluga. Na temelju Komisijine prognoze, te mjere nisu u potpunosti popraćene kompenzacijskim mjerama.

---

<sup>14</sup> Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

<sup>15</sup> Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a zbog postupnog povratka na razine prije pandemije.

- (19) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi 0,0 % BDP-a uz pretpostavku nepromijenjenih politika<sup>16</sup>. Predviđa se da će Španjolska 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije u 2023. ostati stabilan u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na smjer fiskalne politike u 2023. biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a<sup>17</sup>. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati uglavnom neutralan učinak od +0,1 postotni bod na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,4 % BDP-a).
- (20) U Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 3,3 % BDP-a u 2024. i na 2,9 % do 2025. Stoga se predviđa se da će deficit opće države pasti ispod 3 % BDP-a u 2025. Prema Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti do 2025., točnije na 110,8 % u 2024., a zatim dodatno pasti na 109,7 % u 2025. Prema analizi Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju visoke razine.

---

<sup>16</sup> Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

<sup>17</sup> Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

- (21) 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 dopunjuju, s okvirnim vremenskim rasporedom za završetak provedbe do 31. kolovoza 2026. Njima se doprinosi svladavanju svih ili znatnog dijela ekonomskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Španjolskoj u okviru europskog semestra 2019. i 2020., uza sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana za oporavak i otpornost. Posebno, očekuje se da će se planom za oporavak i otpornost znatno doprinijeti odgovoru na preporuke za pojedinu zemlju o poticanju javnih i privatnih ulaganja za potporu oporavku. Očekuje se da će se time odgovoriti na preporuke za pojedinu zemlju o ulaganjima u inovacije te digitalnu i zelenu tranziciju te zemlje. Plan za oporavak i otpornost uključuje i mjere za smanjenje visokog udjela ugovora na određeno vrijeme u privatnom i javnom sektoru te jačanje mjera aktivnih politika tržišta rada. Očekuje se da će plan za oporavak i otpornost pomoći u rješavanju problema postojeće rascjepkanosti pružanja potpore nezaposlenim osobama, zbog koje su nastale razlike. Očekuje se da će doprinijeti i stjecanju vještina i kvalifikacija relevantnih za tržište rada koje bi trebale pratiti zelenu i digitalnu tranziciju Španjolske. Pristup digitalnom učenju može se znatno poboljšati planom za oporavak i otpornost putem ulaganja u uređaje i vještine, ali i razvojem internetskih tečajeva. Obrazovni ishodi mogu se poboljšati i zbog ulaganja u različitim fazama obrazovnog ciklusa. Mjere iz plana za oporavak i otpornost mogu doprinijeti i odgovoru na preporuke za pojedinu zemlju u kojima se od Španjolske traži da poboljša opseg i primjerenost svojeg programa zajamčenog minimalnog dohotka i potpore obiteljima. Očekuje se da će se planom za oporavak i otpornost pojačati i okvir javne nabave i doprinijeti boljem poslovnom okružju. Osim toga, mjere iz plana za oporavak i otpornost kojima se nastoji postići učinkovitija javna potrošnja i porezni sustav mogu doprinijeti fiskalnoj održivosti.

- (22) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Španjolske doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Španjolskoj namijenjeno je 40 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 28 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Španjolskoj da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje 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) Španjolska još nije formalno dostavila sporazum o partnerstvu ni druge programe kohezijske politike predviđene u Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>18</sup>. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Španjolska u obzir treba uzeti relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i koherentnosti između tih fondova kohezijske politike i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.

---

<sup>18</sup> 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.).

- (24) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Španjolska se suočava s nizom dodatnih izazova koji se odnose na ubrzavanje zelene tranzicije, povećanje energetske interkonekcije, povećanje dostupnosti socijalnog i cjenovno pristupačnog energetski učinkovitog stanovanja te promicanje kružnog gospodarstva. Politike za povećanje stopa recikliranja i promicanje kružnog gospodarstva mogu pomoći u ograničavanju uvoza robe i time doprinijeti poboljšanju vanjskih neravnoteža. Srednjoročno i dugoročno, ispunjavanje ciljeva u pogledu obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti te povećanje energetskih interkonekcija također mogu doprinijeti smanjenju ovisnosti o fosilnim gorivima i visokog vanjskog duga.
- (25) Španjolskoj bi koristilo daljnje odvajanje gospodarskog rasta od upotrebe resursa kako bi ispunila ambicioznije ciljeve Unije, uključujući paket „Spremni za 55 %”. U tom pogledu, stopa recikliranja komunalnog otpada i stopa kružne upotrebe materijala u Španjolskoj ispod su prosjeka Unije, a udio otpada koji se odlaže na odlagališta znatno je iznad prosjeka. Održiva koordinacija među različitim razinama vlasti i dodatna ulaganja mogu Španjolskoj pomoći u ispunjavanju obveza u području odvojenog prikupljanja otpada i recikliranja. Postizanje ciljeva recikliranja kaskadno je preusmjereno na niže razine vlasti. Međutim, instrumenti za njihovu provedbu možda neće biti dovoljno djelotvorni. Stoga bi se dodatnim reformama mogla ojačati koordinacija među različitim razinama vlasti, među ostalim u pogledu zajedničkog tumačenja odredaba te za planiranje i upotrebu infrastrukture za obradu otpada. Dodatna potpora iz Instrumenta za tehničku potporu uspostavljenog Uredbom (EU) 2021/240 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>19</sup> može doprinijeti širenju najbolje prakse. Mogla bi biti potrebna dodatna ulaganja u cilju jačanja kapaciteta Španjolske za recikliranje, među ostalim radi promicanja kružnog gospodarstva u određenim sektorima. Nadalje, inovacije i ulaganja za promicanje kružnog gospodarstva ključni su za osiguravanje veće učinkovitosti resursa. Španjolska je također pogođena nestašicom vode i treba dodatno razviti potencijal uporabe vode, među ostalim iz perspektive kružnog gospodarstva.

---

<sup>19</sup> Uredba (EU) 2021/240 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. veljače 2021. o uspostavi Instrumenta za tehničku potporu (L L 57, 18.2.2021., str. 1.)

- (26) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada Unije utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, Komisijinim prijedlogom plana REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama, Komisija namjerava utvrditi najprikladnije projekte, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini Unije. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.
- (27) Prema podacima iz 2020.<sup>20</sup> ovisnost Španjolske o Rusiji iznosi 2 % za naftu i 10 % za plin, što je znatno ispod prosjeka Unije (26 % odnosno 44 %). Ovisnost Španjolske o ruskom ugljenu slična je kao i u ostatku Unije (55 %), ali u kontekstu u kojem je udio krutih fosilnih goriva u strukturi izvora energije (2,8 %) znatno niži od prosjeka Unije. Iako je izloženost ruskoj nafti i plinu ograničena, zbog trenutne geopolitičke situacije i visokih cijena energenata Španjolska bi trebala hitno uložiti dodatne napore kako bi ostvarila ciljeve u pogledu obnovljivih izvora energije utvrđene u nacionalnom energetske i klimatskom planu. Na temelju nacionalnog energetske i klimatske plana, dodatne mjere za potporu uvođenju energije iz obnovljivih izvora (s naglaskom na decentraliziranim postrojenjima i potrošnji vlastite energije, među ostalim dodatnim pojednostavnjenjem procedura izdavanja dozvola i poboljšanjem pristupa mreži) i dopunska ulaganja (u skladištenje, mrežnu infrastrukturu, elektrifikaciju zgrada i prometa te vodik iz obnovljivih izvora) mogu doprinijeti daljnjoj dekarbonizaciji gospodarstva, uključujući industriju, promet i stanovanje, te smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima i izloženost međunarodnim cijenama.

---

<sup>20</sup> Eurostat (2020.), udio uvoza iz Rusije u odnosu na ukupni uvoz sirove nafte, prirodnog plina i kamenog ugljena. U prosjeku za EU-27 ukupni uvoz obuhvaća uvoz iz zemalja izvan EU-27. Ukupni uvoz za Španjolsku uključuje trgovinu unutar EU-a. Sirova nafta ne uključuje rafinirane naftne derivate.

Za djelotvornu integraciju Španjolske u jedinstveno energetska tržište potrebno je povećati broj njezinih energetskih interkonekcija. Osobito bi se dodatnim elektroenergetskim interkonekcijama sa susjednim zemljama mogla poboljšati integracija kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora Pirenejskog poluotoka u jedinstveno energetska tržište. Dodatna prekogranična plinska infrastruktura prilagođena vodikom mogla bi dodatno doprinijeti diversifikaciji opskrbe plinom na unutarnjem tržištu Unije i iskorištavanju dugoročnog potencijala vodika iz obnovljivih izvora. Preporučuje se da nova ulaganja u plinsku infrastrukturu i mreže budu, ako je to moguće, otporna na buduće promjene kako bi se budućom prenamjenom za održiva goriva omogućila njihova dugoročna održivost.

- (28) Daljnji napredak u decentraliziranoj proizvodnji energije iz obnovljivih izvora i temeljitim obnovama u stambenim i nestambenim zgradama, posebno u gradovima srednje veličine, mogao bi se postići uspostavljanjem odgovarajućih programa financiranja, usavršavanjem i izobrazbom radnika u građevinskom sektoru, informativnim kampanjama i tehničkom pomoći za potporu korištenju bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata za obnove. Osim toga, uvođenje dodatnog energetski učinkovitog socijalnog i cjenovno pristupačnog stanovanja, osobito na područjima s izrazitim pomanjkanjem i stresnim tržišnim uvjetima, moglo bi doprinijeti ograničavanju potrošnje energije, odlučnijem odgovoru na zelenu tranziciju i potpori ranjivim kućanstvima. Ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje upotrebe energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti trebaju biti ambiciozniji radi usklađivanja Španjolske s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”.

- (29) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Španjolska može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjila socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Španjolska može iskoristiti i Europski socijalni fond plus, uspostavljen Uredbom (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>21</sup>, kako bi poboljšala mogućnosti za zapošljavanje i ojačala socijalnu koheziju.
- (30) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2022. i njegovo je mišljenje<sup>22</sup> navedeno u preporuci 1.
- (31) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuka navedenih u Preporuci o europodručju za 2022. poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Španjolsku se to posebno odražava u preporukama 1. i 2.

---

<sup>21</sup> Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013 (SL L 231, 30.6.2021., str. 21.).

<sup>22</sup> Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

(32) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i njezinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022. Preporuke Vijeća donesene na temelju članka 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1., 2. i 4. Preporukama 1. i 2. doprinosi se i provedbi Preporuke za europodručje za 2022., konkretno provedbi prve i četvrte preporuke za europodručje. Fiskalnim politikama iz preporuke 1. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju neravnoteža koje su povezane s visokim državnim dugom. Politikama iz preporuke 2. doprinosi se, među ostalim, smanjenju državnog, privatnog i vanjskog duga jer će potpuna provedba plana za oporavak i otpornost poduprijeti rast jačanjem otpornosti gospodarstva. Politikama iz preporuke 4. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju slabosti povezanih s dugoročno visokim vanjskim dugom, u kontekstu visoke nezaposlenosti.

PREPORUČUJE da Španjolska u 2022. i 2023. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. U 2023. osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najranjivija na povećanja cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Pripremiti se za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja vjerodostojnog i postupnog smanjenja duga i fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju zahvaljujući postupnoj konsolidaciji, ulaganjima i reformama.

2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 13. srpnja 2021. Dostaviti programske dokumente kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. u cilju dovršetka pregovora s Komisijom i početka njihove provedbe.
3. Povećati stope recikliranja radi ostvarenja ciljeva Unije i promicanja kružnog gospodarstva jačanjem koordinacije na svim razinama vlasti te poduzimanjem dodatnih ulaganja kako bi se ispunile obveze odvojenog prikupljanja otpada i recikliranja, kao i povećala uporaba vode.
4. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima. Ubrzati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, a osobito se fokusirati na decentralizirana postrojenja i potrošnju vlastite energije, među ostalim pojednostavnjenjem procedura izdavanja dozvola i poboljšanjem pristupa mreži. Poduprijeti dopunska ulaganja u skladištenje, mrežnu infrastrukturu, elektrifikaciju zgrada i prometa te vodik iz obnovljivih izvora. Povećati kapacitet za energetske interkonekcije. Povećati dostupnost energetski učinkovitog socijalnog i cjenovno pristupačnog stanovanja, među ostalim obnovom zgrada.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće*

*Predsjednik/Predsjednica*