

Bruksela, 4 czerwca 2026 r.  
(OR. en)

10125/26

ECOFIN 734  
UEM 212  
SOC 322  
EMPL 151  
COMPET 681  
ENV 624  
EDUC 206  
ENER 323  
JAI 735  
GENDER 62  
JEUN 103  
SAN 399  
*ECB*  
*EIB*

**PISMO PRZEWODNIE**

---

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 3 czerwca 2026 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

---

Nr dok. Kom.: COM(2026) 209 final

---

Dotyczy: Zalecenie  
ZALECENIE RADY  
w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Hiszpanii

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2026) 209 final.

Zał.: COM(2026) 209 final



Bruksela, dnia 3.6.2026 r.  
COM(2026) 209 final

Zalecenie

**ZALECENIE RADY**

**w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Hiszpanii**

{SWD(2026) 209 final}

## Zalecenie

### **ZALECENIE RADY**

#### **w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Hiszpanii**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 3 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozporządzenie (UE) 2024/1263 określa cele ram zarządzania gospodarczego, jakimi są wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem.
- (2) 16 lipca 2025 r. Komisja przyjęła swój wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Polityki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na lata 2028–2034 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2023/955 i rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/2509 <sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

<sup>2</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz na rzecz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów

Wniosek ten ma na celu zwiększenie skuteczności finansowania unijnego poprzez ograniczenie rozdrobnienia architektury finansowej, a także wspieranie państw członkowskich w koordynacji ich polityki gospodarczej zgodnie z art. 175 TFUE.

- (3) W dniu 25 listopada 2025 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2026 r., w którym nie wskazała Hiszpanii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii Europejskiej oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2026, w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> w dniu 21 kwietnia 2026 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu i zalecenie w sprawie kapitału ludzkiego – 9 marca 2026 r.
- (4) 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała „Kompas konkurencyjności” – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności Unii w ciągu najbliższych pięciu lat. Wskazano w nim trzy wymogi transformacyjne, tzn. innowacje, dekarbonizację i konkurencyjność, które – wraz z bezpieczeństwem – stanowią filary zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Europejski semestr jest skoordynowany z kompasem konkurencyjności, co zapewnia spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami Komisji oraz jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, wspierając tym samym zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.
- (5) W 2026 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z ostatnim etapem wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) <sup>(4)</sup>. Plany odbudowy i zwiększania odporności (RRP), wraz z finansowaniem w ramach polityki spójności, miały zasadnicze znaczenie dla realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ wymogiem w tych planach było skuteczne sprostanie wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich cyklach, a w programach finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności wymagano uwzględnienia zaleceń dla poszczególnych krajów. W związku ze zbliżającym się zakończeniem funkcjonowania RRF niezwykle ważne jest utrzymanie reform i inwestycji wspieranych i realizowanych w ramach RRF, w szczególności tych, które przyczyniają się do sprostania wyzwaniom wskazanym w zaleceniach dla poszczególnych krajów.
- (6) W dniu 3 czerwca 2026 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2026 r. dotyczące Hiszpanii. Oceniała w nim postępy Hiszpanii we wdrażaniu

---

Wiejskich, Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na lata 2028–2034 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2023/955 i rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/2509 – COM(2025) 565 final. Proponowane rozporządzenie jest obecnie przedmiotem negocjacji ze współprawodawcami.

<sup>3</sup> Dz.U. C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj>.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>).

stosownych zaleceń dla tego kraju oraz podsumowała realizację RRP przez Hiszpanię. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi Hiszpania. Oceniono w nim również postępy Hiszpanii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

- (7) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada, na podstawie oceny i zalecenia Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Hiszpanii <sup>(5)</sup>. Plan ten obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres siedmiu lat. Rada zaleciła następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 3,7 % w 2025 r., 3,5 % w 2026 r., 3,2 % w 2027 r. oraz 3,0 % w 2028 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym przez odniesienie do roku bazowego 2023, wynoszącym: 9,2 % w 2025 r., 13,0 % w 2026 r., 16,6 % w 2027 r. oraz 20,1 % w 2028 r.
- (8) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zwróciła się do państw członkowskich, aby wystąpiły o uruchomienie w skoordynowany sposób krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu w celu wsparcia działań UE na rzecz szybkiego i znacznego zwiększenia wydatków na obronę <sup>(6)</sup>, a Rada Europejska pozytywnie odniosła się do tej propozycji w dniu 6 marca 2025 r. Na wniosek Hiszpanii, Rada w dniu [data] r., na zalecenie Komisji, przyjęła zalecenie zezwalające Hiszpanii na odchylenie od zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto <sup>(7)</sup>. Okres, w którym uruchomiona zostaje krajowa klauzula wyjścia (2025–2028), umożliwi Hiszpanii zmianę priorytetów wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub zwiększenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak aby trwale wyższe wydatki na obronę nie zagrażały stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej.
- (9) W dniu 30 kwietnia 2026 r. Hiszpania przedłożyła roczne sprawozdanie z postępów za 2026 r. <sup>(8)</sup> zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, realizacji pakietu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego oraz realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania zidentyfikowane w zaleceniu dla tego kraju w kontekście europejskiego semestru. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również półroczną sprawozdawczość Hiszpanii z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241.

---

<sup>5</sup> Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Hiszpanii (Dz.U. C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj>).

<sup>6</sup> Komunikat Komisji pt. „Uwzględnianie wyższych wydatków na obronność zgodnie z paktem stabilności i wzrostu”, Bruksela, 19.3.2025, C(2025) 2000 final.

<sup>7</sup> Zalecenie Rady z [data] zezwalające Hiszpanii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia), (Dz.U. [proszę wstawić odpowiednie odniesienia do Dz.U.]).

<sup>8</sup> Roczne sprawozdania z postępów za 2026 r. są dostępne na stronie: [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en).

- (10) Wzrost realnego PKB w 2025 r. wyniósł 2,8 %, a inflacja HICP – 2,7 %. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. realny PKB wzrośnie o 2,4 % w 2026 r. i o 1,9 % w 2027 r., a inflacja HICP wyniesie 3,0 % w 2026 r. i 2,5 % w 2027 r.
- (11) Według danych Eurostatu <sup>(9)</sup> deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Hiszpanii spadł z 3,2 % PKB w 2024 r. do 2,4 % PKB w 2025 r. Spadek deficytu w 2025 r. odzwierciedla głównie dobre wyniki po stronie dochodów i stopniowe wycofywanie środków związanych z energią. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych do daty granicznej prognozy deficyt przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma wynieść 2,4 % PKB w 2026 r. i 2,0 % w 2027 r. Stabilizacja w 2026 r. odzwierciedla głównie pozytywne zmiany dochodów kompensujące poszczególne zestawy środków mających na celu złagodzenie skutków powodzi w niektórych regionach i kryzysu na Bliskim Wschodzie. Spadek deficytu w 2027 r. wynika głównie z niższych kosztów środków nadzwyczajnych związanych z powodzią i wygaśnięcia środków związanych z energią.
- (12) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej <sup>(10)</sup>, który uwzględnia zarówno wydatki finansowane ze środków krajowych, jak i z budżetu UE, był w 2025 r. zasadniczo neutralny. Prognozuje się, że w 2026 r. będzie on ekspansywny na poziomie 0,3 % PKB, a w 2027 r. – restrykcyjny, na poziomie 0,5 % PKB.
- (13) Według danych Eurostatu <sup>(11)</sup> dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Hiszpanii wzrósł z 101,6 % PKB w 2024 r. do 100,7 % PKB w 2025 r. Spadek wskaźnika zadłużenia w 2025 r. odzwierciedla głównie silny wzrost nominalnego PKB i redukcję deficytu. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy relacja długu do PKB przewidziana w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma spaść do 99,6 % do końca 2026 r., a następnie do 98,9 % do końca 2027 r. Spadek w 2026 r. odzwierciedla głównie wzrost nominalnego PKB przewyższający koszty obsługi długu. Spadek wskaźnika zadłużenia w 2027 r. odzwierciedla głównie nominalny wzrost produkcji globalnej i redukcję deficytu.
- (14) Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2026 r. całkowite wydatki obronne sektora instytucji rządowych i samorządowych w Hiszpanii sięgnęły 1,0 % PKB w 2025 r., co oznacza wzrost o 0,1 punktu procentowego PKB w porównaniu z rokiem odniesienia 2024 r. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2026 r. przewiduje się, że w 2026 r. wydatki te wyniosą 1,2 % PKB, co odpowiada wzrostowi o 0,3 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2024 r.
- (15) Unia nadal stoi w obliczu ryzyka zakłóceń w dostawach energii i dużej zmienności cen, spotęgowanego napięcia geopolitycznymi, które wpływają na światowe rynki ropy naftowej i gazu. Doświadczenia z kryzysu energetycznego w latach 2022–2023 pokazały, że szeroko zakrojone i nieukierunkowane środki wiążą się z dużymi kosztami budżetowymi i są nieefektywne pod względem społecznym i gospodarczym. Od wybuchu wojny na Bliskim Wschodzie w lutym 2026 r. Hiszpania przyjęła środki

<sup>9</sup> Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22 kwietnia 2026 r.

<sup>10</sup> Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

<sup>11</sup> Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22 kwietnia 2026 r.

polityki fiskalnej w celu złagodzenia wpływu wysokich cen energii na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa<sup>(12)</sup>. Obejmują one nieukierunkowane obniżki stawek VAT na paliwa, energię elektryczną i gaz ziemny, a także nieukierunkowane obniżki podatków akcyzowych na energię elektryczną i paliwa. Ponadto władze wprowadziły ukierunkowane środki wsparcia, takie jak dotacje dla profesjonalnych przewoźników i rolników, pomoc bezpośrednia dla sektorów elektrochłonnych, obniżki opłat sieciowych za energię elektryczną oraz rządowe programy pomocy społecznej na pokrycie kosztów energii cieplnej i podziemnego magazynowania paliwa. Oczekuje się, że większość tych środków wygaśnie do 30 czerwca 2026 r., chociaż niektóre z nich mają obowiązywać do początku 2027 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. koszty fiskalne tych środków wyniosą około 0,3 % PKB w 2026 r. Według szacunków Komisji, gdyby wszystkie te środki pozostały w mocy do końca 2026 r., ich koszty fiskalne wyniosłyby 0,6 % PKB w 2026 r.

- (16) Według obliczeń Komisji wydatki netto w Hiszpanii wzrosły o 4,8 % w 2025 r., a o 9,3 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Wzrost wydatków netto w 2025 r. przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,4 % PKB w ujęciu rocznym. Łącznie w latach 2024 i 2025 skumulowana stopa wzrostu wydatków netto również przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,1 % PKB w ujęciu skumulowanym. Z obecnych szacunków dotyczących wydatków na obronę wynika, że przewidywane odchylenie mieści się jednak w zakresie elastyczności krajowej klauzuli wyjścia.
- (17) Na podstawie obliczeń Komisji przewiduje się, że wydatki netto w Hiszpanii wzrosną o 5,1 % w 2026 r., a o 14,9 % w ujęciu łącznym w latach 2024, 2025 i 2026. Wzrost wydatków netto w 2026 r. przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,6 % PKB w ujęciu rocznym. Łącznie w latach 2024, 2025 i 2026 przewidywana skumulowana stopa wzrostu wydatków netto przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,7 % PKB w ujęciu skumulowanym. Biorąc pod uwagę elastyczność w zakresie wyższych wydatków na obronę przewidzianą w krajowej klauzuli wyjścia, przy uwzględnieniu 2024, 2025 i 2026 roku, prognozowane skumulowane odchylenie wydatków netto wynosi 0,4 % PKB.
- (18) W zaleceniu w sprawie zatwierdzenia planu średniookresowego Hiszpanii określono pakiet reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego oraz harmonogram ich realizacji. Biorąc pod uwagę informacje przedstawione przez Hiszpanię w rocznym sprawozdaniu z postępów, Komisja stwierdza, że realizacja kluczowych etapów reform i inwestycji, których wdrożenie miało nastąpić do dnia 30 kwietnia 2026 r., przebiega zasadniczo zgodnie z planem. Ocena reformy podatkowej trwa, a reforma korzyści podatkowych, wraz z dwoma etapami związanymi z transformacją cyfrową edukacji, zostanie oceniona w ramach ostatniej płatności w ramach RRP. Jeżeli chodzi o środki mające na celu poprawę zarządzania tymczasową niezdolnością do pracy, większość regionów podpisała umowy o partnerstwie z Krajowym Instytutem Zabezpieczenia Społecznego, natomiast umowy z towarzystwami ubezpieczeń wzajemnych podpisały tylko trzy regiony i dwa miasta autonomiczne. Jeżeli chodzi o uznawanie dyplomów, przyjęto i wdrożono rozporządzenie ministerialne, w którym określono instrukcje dotyczące procedur uznawania i równoważności zagranicznych kwalifikacji uniwersyteckich.

---

<sup>12</sup> Odnosi się to do sytuacji znanej w dacie granicznej prognozy Komisji z wiosny 2026 r. (4 maja 2026 r.).

Komisja uważa, że ogólnie rzecz biorąc, Hiszpania wypełniła swoje zobowiązania w zadowalający sposób <sup>(13)</sup>.

- (19) Średni udział podatków od pracy w całkowitych dochodach podatkowych Hiszpanii wzrósł ze średnio 48,7 % w podokresie obejmującym lata 2015–2019 do 51,8 % w podokresie obejmującym lata 2020–2024, podczas gdy średnia dla UE pozostała niezmienną i wyniosła 51,4 % w tych samych ramach czasowych. Wyższe dochody z opodatkowania pracy wyjaśniają 90 % wzrostu obciążeń podatkowych Hiszpanii w ostatnim dziesięcioleciu, odzwierciedlając rosnącą zależność od opodatkowania pracy. Brak indeksacji przedziałów podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i wzrost stawek zabezpieczenia społecznego przyspieszyły przejście Hiszpanii na opodatkowanie pracy. Dochody z opodatkowania pracy wyrażone jako odsetek PKB (19,0 % w 2024 r.) pozostają jednak poniżej średniej dla UE (20,3 %). Natomiast dochody z podatków konsumpcyjnych i ekologicznych są niższe od średniej dla UE, zarówno pod względem udziału w PKB, jak i udziału w całkowitych dochodach podatkowych. Dochody z podatków ekologicznych wyniosły 1,6 % PKB w Hiszpanii w porównaniu z 2,1 % w UE. Hiszpania ma największe w UE luki obrazujące zmniejszenie dochodów z VAT wskutek stosowania obniżonych stawek i zwolnień, wynikające z jednej z największych luk w stawkach VAT i największej luki z tytułu zwolnień z VAT wynikającej z działań w ramach polityki. Wśród kategorii, do których mają zastosowanie preferencyjne stawki VAT, restauracje i usługi związane z zakwaterowaniem wyróżniają się dużym wpływem na budżet przy bardzo ograniczonym efekcie redystrybucyjnym. Bardziej ograniczone stosowanie preferencyjnych stawek VAT przyczyniłoby się do uproszczenia systemu podatkowego. Pomimo pewnych niedawnych ocen (zwłaszcza przeprowadzonych przez niezależną instytucję fiskalną, AIReF) nie stosuje się żadnego systematycznego podejścia do oceny skuteczności wydatków podatkowych. Jakość finansów publicznych mogłaby zyskać na usprawnionej skonsolidowanej sprawozdawczości i systematycznej ocenie wszystkich wydatków podatkowych na wszystkich szczeblach terytorialnych.
- (20) Systematyczne, konkretne i terminowe angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślnie wdrażanie unijnych instrumentów finansowania, także w kontekście europejskiego semestru.
- (21) Wdrażanie programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), przebiega w Hiszpanii w tempie szybszym od średniego poziomu UE, zarówno pod względem wyboru projektów, jak i płatności. Ważne jest, aby wzmoczyć i przyspieszyć wysiłki na rzecz zapewnienia szybkiego ukończenia inwestycji, przy jednoczesnej maksymalizacji ich wpływu w terenie. Hiszpania podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności, aby pobudzać konkurencyjność i wzrost. Jednocześnie Hiszpania nadal stoi w obliczu wyzwań związanych ze skutecznym wdrażaniem polityki spójności w obszarach badań naukowych i innowacji, niedopasowania umiejętności, włączenia społecznego, zarządzania ryzykiem

<sup>13</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, „Europejski semestr 2026 – pakiet wiosenny”, COM(2026)200 final.

związanym ze zmianą klimatu i zapobiegania mu oraz wspierania sprawiedliwej transformacji. Konieczne jest zapewnienie szybkiej i skutecznej realizacji nowych inwestycji wskazanych przez Hiszpanię w przeglądzie śródkresowym funduszy polityki spójności, w szczególności inwestycji związanych z pięcioma priorytetami określonymi w rozporządzeniu w sprawie przeglądu śródkresowego <sup>(14)</sup>.

- (22) Hiszpania mierzy się z kilkoma wyzwaniem, które dotyczą stabilności finansów publicznych, wydajności, skutecznych i trwałych inwestycji w innowacje, obciążeń regulacyjnych i administracyjnych, wyników systemu wymiaru sprawiedliwości, powiązań między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami, dostępu do finansowania, przystosowania się do zmiany klimatu i odporności infrastruktury, gospodarki wodnej, sieci elektroenergetycznej, braku przystępnych cenowo mieszkań socjalnych, ubóstwa dzieci, niedopasowania umiejętności i efektywności systemu opieki zdrowotnej.
- (23) Hiszpania uruchomiła ramy współpracy w celu zidentyfikowania i wyeliminowania wąskich gardeł w przepisach oraz zmniejszenia fragmentacji regulacyjnej w poszczególnych regionach; jednak należy zwiększyć i przyspieszyć te wysiłki. „Regime 20” umożliwia współpracę między organami administracji hiszpańskiej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. W 2025 r. poczyniono postępy w takich obszarach jak pozwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej, etykietowanie cyfrowe, instalacja punktów ładowania, świadectwa efektywności energetycznej, instalacje niskiego napięcia oraz zmniejszenie rozproszenia regulacyjnego. Podejście to służy koordynacji reform w obszarach, w których osiągnięto porozumienie; w celu usunięcia barier konieczne są jednak dodatkowe wysiłki na większą skalę. Hiszpania skorzystałaby na mechanizmie identyfikacji tych barier i wykorzystałaby „Regime 20” w celu wdrożenia bardziej strukturalnych zmian. Ponadto ograniczenia regulacyjne są szczególnie duże w handlu detalicznym. Ta złożoność administracyjna wpływa na zakładanie przedsiębiorstw ze względu na uciążliwe procedury wydawania licencji i zezwoleń, stwarzając dodatkowe przeszkody dla wejścia na rynek i inwestycji oraz prowadząc do szkód dla konsumentów. Hiszpania odniosłaby korzyści z dalszej konwergencji przepisów dotyczących sprzedaży detalicznej w celu poprawy otoczenia działalności gospodarczej i wspierania konkurencji, zwłaszcza w odniesieniu do sprzedaży detalicznej leków. Utrzymują się bariery w handlu towarami wewnątrz EOG, np. w zakresie pakowania i etykietowania. Różnice w przepisach w poszczególnych regionach Hiszpanii jeszcze bardziej zwiększają koszty zapewnienia zgodności z przepisami i tworzą bariery dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w różnych regionach i pochodzących z innych państw UE, ograniczając wybór i podnosząc ceny dla konsumentów.
- (24) Hiszpania wprowadziła szereg reform prawnych w celu zwiększenia efektywności organizacyjnej, cyfrowej i proceduralnej swojego systemu wymiaru sprawiedliwości; ich skuteczna realizacja zależy jednak od zapewnienia odpowiednich i trwałych inwestycji, sprawiedliwie rozdzielonych między poszczególne regiony. Sektor wymiaru sprawiedliwości boryka się z niedoborem personelu, zważywszy że liczba sędziów jest stosunkowo niewielka w porównaniu z wielkością populacji, a coraz więcej osób przechodzi na wcześniejszą emeryturę; rośnie również liczba sporów

---

<sup>14</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1914 z dnia 18 września 2025 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródkresowego.

sądowych. Stanowi to znaczne obciążenie dla czynnych sędziów i przyczynia się do utrzymywania się opóźnień sądowych, które mają negatywny wpływ na przedstawiciele zawodu prawniczego, przedsiębiorstwa i obywateli. Ponadto różnice w poziomie cyfryzacji między regionami, wraz z ograniczoną interoperacyjnością między systemami zarządzania sprawami, nadal obniżają ogólną jakość i efektywność postępowań sądowych. Poprawa wyników systemu wymiaru sprawiedliwości poprzez zapewnienie odpowiedniego personelu, przy jednoczesnym utrzymaniu standardów rekrutacji, a także zharmonizowana cyfryzacja we wszystkich regionach i pełna interoperacyjność systemów zarządzania sprawami mają zatem zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia ram instytucjonalnych i pobudzenia otoczenia biznesowego.

- (25) Głównym ograniczeniem pozostają niskie prywatne inwestycje w badania i rozwój. Rozwój przedsiębiorstw i innowacje hamuje rozdrobniona struktura biznesowa zdominowana przez mikroprzedsiębiorstwa o niskiej wartości. W ramach RRP Hiszpania wprowadziła istotne reformy, takie jak ustawa o tworzeniu i rozwoju przedsiębiorstw oraz ustawa o przedsiębiorstwach typu *start-up*. Konieczne są jednak dalsze działania w celu usunięcia przeszkód finansowych i administracyjnych, które utrudniają innowacyjność przedsiębiorstw, oraz w celu zmniejszenia luki wydajności.
- (26) Ograniczone i nierównomiernie rozłożone wydatki Hiszpanii na badania i rozwój są silnie skoncentrowane w niektórych regionach, w związku z czym nie są wystarczające, aby przyczynić się do wzrostu ogólnych wydatków przedsiębiorstw na badania i rozwój w całym kraju. Istnieje możliwość zwiększenia wydatków publicznych na badania i rozwój (w celu osiągnięcia 1,25 % PKB do 2030 r.) i zmniejszenia ich zależności od funduszy UE, przy jednoczesnym zapewnieniu bardziej zrównoważonego rozkładu terytorialnego. Połączenie zwiększonych inwestycji publicznych z ukierunkowanymi bodźcami podatkowymi i uproszczeniem udzielania dotacji pomogłoby pobudzić inwestycje prywatne i wesprzeć sektory o wysokiej wartości. Regularna ocena *ex post* kombinacji środków z różnych dziedzin polityki w zakresie innowacji na terytorium kraju pomogłaby przełożyć badania na wyniki komercyjne i przyciągnąć prywatne inwestycje w badania i rozwój, przy jednoczesnym zapewnieniu ukierunkowania wysiłków na osiągnięcie ogólnych celów polityki.
- (27) Słaba współpraca między środowiskiem akademickim a przemysłem ogranicza innowacyjność przedsiębiorstw i wzrost wydajności pomimo zmienionej ustawy o nauce, technologii i innowacjach oraz ustawy o uniwersytetach. Ponadto programy publiczne ustanowione w celu zachęcania do prywatnych inwestycji w badania i rozwój miały ograniczony wpływ, głównie ze względu na ich złożony charakter i brak zachęt dla przedsiębiorstw i środowisk akademickich. Wzmocnienie pośredników wiedzy, ukierunkowanie zachęt na uniwersytetach i w publicznych organizacjach badawczych na innowacje stosowane oraz poprawa finansowania opartego na wynikach zachęciłyby uniwersytety i instytucje badawcze do wyspecjalizowanych, opartych na współpracy badań naukowych i innowacji.
- (28) Dostęp do finansowania umożliwiającego wzrost gospodarczy pozostaje istotnym ograniczeniem dla ekspansji przedsiębiorstw. Rynki kapitału wysokiego ryzyka i rynki kapitałowe są w dalszym ciągu słabo rozwinięte, ponieważ finansowanie hiszpańskich przedsiębiorstw nadal w dużym stopniu zależy od kredytów bankowych. Jednocześnie alokacja prywatnych oszczędności nie wspiera w wystarczającym stopniu rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw. Można by dalej wspierać inwestycje kapitałowe i inwestycje kapitału wysokiego ryzyka w ramach dodatkowych programów emerytalnych poprzez wprowadzenie automatycznego uczestnictwa w programie

i złagodzenie limitów inwestycji portfelowych. Ponadto istnieje potrzeba poprawy zdolności przedsiębiorstw typu *start-up* w zakresie transferu wiedzy, sieci, współpracy i przekształcania badań naukowych w innowacje komercyjne. Łącznie czynniki te nadal hamują realokację zasobów na bardziej produktywną działalność. MFW<sup>(15)</sup> wskazuje na niewystarczającą wielkość rynku i brak dostępu do finansowania kapitałowego jako jeden z kluczowych czynników powodujących, że nowe przedsiębiorstwa są niezdolne do szybkiego zwiększenia skali działalności. Propagowanie szerszego wykorzystania finansowania rynkowego i wzmocnienie powiązań między przedsiębiorstwami a uczestnikami rynku kapitałowego może zwiększyć dostęp przedsiębiorstw do finansowania. Ponadto brak skutecznej dywersyfikacji źródeł finansowania negatywnie wpływa na dynamikę inwestycji prywatnych. Według OECD<sup>(16)</sup> duża część hiszpańskich przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, zgłasza brak dostępnego finansowania jako znaczną długoterminową barierę dla inwestycji w 2023 r.

- (29) Wielopoziomowe zarządzanie w Hiszpanii stanowi wyzwanie dla zapewnienia spójnej reakcji na rosnące ryzyko klimatyczne. Niewystarczająca koordynacja między organami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi zmniejsza skuteczność środków mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom naturalnym, w tym powodziom i pożarom roślinności. Zasadnicze znaczenie ma wzmocnienie zarówno koordynacji pionowej (między władzami krajowymi i regionalnymi), jak i koordynacji horyzontalnej (między poszczególnymi regionami). Powinno to obejmować dalsze doprecyzowanie obowiązków i ograniczenie nakładania się działań na poszczególnych etapach zapobiegania, gotowości, reagowania i odbudowy, a także wzmocnienie mechanizmów monitorowania i oceny.
- (30) Zasoby wodne Hiszpanii znajdują się pod coraz większą presją z powodu długotrwałego spadku opadów deszczu i śniegu, rosnących temperatur i pogłębiającej się suchości gleby. Duże obszary kraju – zwłaszcza bardziej suche obszary południowe, śródlądowe i wyspiarskie – doświadczają deficytu wody, na którą zapotrzebowanie, w szczególności ze strony przemysłu, rolnictwa, turystyki i produkcji energii, przekracza zasoby, które są dostępne w sposób zrównoważony. Nadal konieczne są dalsze wysiłki na rzecz przyjęcia bardziej zrównoważonego podejścia do gospodarki wodnej. Powinno to obejmować silniejsze zachęty cenowe w celu propagowania bardziej efektywnego wykorzystania wody, lepszą koordynację i wdrażanie polityki wodnej na wszystkich szczeblach administracji oraz usprawnione procedury decyzyjne. Działania te powinny również obejmować skuteczne wdrożenie dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, zwiększenie skali ponownego wykorzystania wody i inwestowanie w infrastrukturę w celu poprawy wydajności i odporności systemu gospodarki wodnej. W tym celu kluczowe znaczenie ma również wspieranie rozwoju rozwiązań opartych na zasobach przyrody, w tym przywracania naturalnego biegu rzek i odtwarzania jednolitej części wód.
- (31) Chociaż Hiszpania uruchomiła znaczne wsparcie na rzecz działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu i złagodzenia jej skutków, w tym za

---

<sup>15</sup> Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2025 r.), „Hiszpania: 2025 art. IV Konsultacje – komunikat prasowy; oraz sprawozdanie służbowe, sprawozdania krajowe służb MFW, nr 2025/121. Dostępne pod adresem: <https://doi.org/10.5089/9798229012782.002>.

<sup>16</sup> Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. (2025 r.). *OECD Economic Surveys: Hiszpania 2025* (tom 2025/22, listopad). Paryż: OECD Publishing. [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2025-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2025-en).

pośrednictwem funduszy UE, potrzebne są dodatkowe środki i inwestycje w celu ochrony infrastruktury krytycznej, w szczególności kolei i dróg. Przeciwdziałanie ryzyku klimatycznemu wymaga systematycznej kontroli głównych aktywów, a także wdrożenia środków dotyczących modernizacji o dużym wpływie. Oprócz poprawy infrastruktury zasadnicze znaczenie ma inwestowanie w rozwiązania oparte na zasobach przyrody, w tym w zrównoważone, odporne na zmianę klimatu lasy i gleby. Zwiększyłyby to również sekwestrację dwutlenku węgla poprzez zapobieganie pożarom roślinności, odtwarzanie zdegradowanych lasów i ochronę ekosystemów bogatych w węgiel. Rozwiązania oparte na zasobach przyrody powinny wzmocnić odporność na ekstremalne zjawiska klimatyczne za pomocą środków takich jak odtwarzanie terenów podmokłych w celu kontroli przeciwpowodziowej i gospodarowania glebami, aby ograniczyć skutki suszy.

- (32) Gospodarka i społeczeństwo Hiszpanii stoją w obliczu poważnych zagrożeń związanych z klimatem. W latach 1980–2024 ekstremalne zdarzenia pogodowe spowodowały znaczne straty ludzkie i gospodarcze w wysokości 119,6 mld EUR. Pomimo tego rosnącego ryzyka ochrona ubezpieczeniowa w zakresie klimatu pozostaje stosunkowo niska w tym obszarze, co pozostawia luki w ochronie finansowej. Aby zwiększyć odporność, Hiszpania powinna wzmocnić swoje ramy finansowania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, co pozwoli jej zapewnić długoterminową stabilność finansową, a jednocześnie rozszerzyć wykorzystanie i absorpcję mechanizmów ubezpieczeń w zakresie klimatu.
- (33) Chociaż Hiszpania czyni postępy we wprowadzaniu odnawialnych źródeł energii i dysponuje jednym z najwyższych poziomów mocy zainstalowanej energii wiatrowej i słonecznej w UE, konieczny jest dalszy rozwój sieci i rozwiązań w zakresie magazynowania energii, aby wesprzeć integrację odnawialnych źródeł energii w hiszpańskim koszyku energetycznym. Utrzymują się wyzwania związane z dostępem do sieci, ale także z przełożeniem dostępu na działanie, co spowalnia przejście na czystą energię. Przewiduje się na przykład dodatkowe projekty będące obecnie w przygotowaniu, aby zwiększyć całkowitą zdolność magazynowania energii z 7,7 GW do 14,2 GW, czyli poniżej celu na 2030 r. wynoszącego 22,5 GW. Hiszpania musi podjąć niezbędne działania w celu poprawy odporności i elastyczności swoich sieci elektroenergetycznych, również w celu odejścia od obecnego „wzmocnionego trybu pracy”. Aby zapewnić stabilność sieci, operator systemu przesyłowego aktywnie wykorzystuje elektrownie gazowe do utrzymania stabilności napięcia w oczekiwaniu na dalsze reformy i inwestycje realizowane w celu wzmocnienia regulacji napięcia. Kraj ten potrzebuje również dalszych inwestycji w celu zwiększenia transgranicznych elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych, których poziom wynosi obecnie 3,11 %, czyli jest znacznie niższy niż cel na 2030 r. wynoszący 15 %. Złożone procesy wydawania pozwoleń dla zakładów przemysłowych oraz potrzeba dodatkowych środków po stronie popytu mogą utrudniać inwestycje w dekarbonizację krajowej produkcji przemysłowej. Głównym wyzwaniem pozostaje utrzymujący się wysoki poziom emisji gazów cieplarnianych z transportu drogowego, który odpowiada za prawie połowę emisji Hiszpanii objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym. Konieczne są również dalsze wysiłki, aby Hiszpania osiągnęła swoje cele w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. W szczególności konieczne byłyby dodatkowe inwestycje w celu poprawy wskaźnika efektywności energetycznej w budynkach publicznych i prywatnych, przy jednoczesnym rozwiązaniu problemu ubóstwa energetycznego, który dotyka 15,9 % ogółu ludności, co jest jednym z najwyższych wskaźników w UE. Problem ten jest najbardziej dotkliwy w przypadku gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem.

Emisje z budynków wzrosły o 2,6 % w 2024 r. i stanowiły około 19 % całkowitych emisji w sektorach objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym. Odzwierciedla to utrzymujące się wyzwania związane z charakterystyką energetyczną zasobów budowlanych i uwypukla potrzebę zmniejszenia zależności od ogrzewania i chłodzenia opartego na paliwach kopalnych.

- (34) Hiszpański rynek mieszkaniowy nadal znajduje się pod silną presją ze względu na utrzymujące się wąskie gardła w podaży, zwłaszcza na obszarach o wysokim popycie. W połączeniu z rosnącym zapotrzebowaniem na nieruchomości mieszkalne powoduje to presję na wzrost cen. Niedobory mieszkaniowe są najbardziej widoczne na obszarach miejskich i metropolitalnych, a także na obszarach przybrzeżnych o dużym ruchu turystycznym. Pilnie potrzebny rozwój nowego mieszkalnictwa jest obecnie ograniczony szeregiem czynników po stronie podaży, w tym ograniczoną dostępnością gruntów pod zabudowę, powolnymi procedurami administracyjnymi i wydawaniem pozwoleń. Usunięcie tych przeszkód przy jednoczesnej ochronie celów środowiskowych może pomóc w przewyciężeniu niektórych ograniczeń, które spowolniły rozwój mieszkalnictwa. Ponadto rośnie liczba osób bezdomnych.
- (35) Hiszpania dysponuje jednym z najmniejszych zasobów mieszkań socjalnych w całej UE, odpowiadającym za mniej niż 2 % całkowitej podaży mieszkań w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą około 7 %. Zwiększa to presję na rynku wynajmu i przyczynia się do wzrostu cen mieszkań. Ponadto istniejące zasoby mieszkań socjalnych są nierównomiernie rozłożone w całym kraju i nie odzwierciedlają potrzeb terytoriów, w których istnieje wyraźniejszy popyt na mieszkania. Wyludnianie dotyka znacznej części kraju, a wzrost liczby ludności ma miejsce głównie na obszarach przybrzeżnych i w okolicach regionu stołecznego. Rozwiązanie problemu znacznego deficytu mieszkań socjalnych poprzez zwiększenie ich liczby, zwłaszcza na obszarach, gdzie przystępność cenowa jest ograniczona, ma kluczowe znaczenie dla wspierania polityki opieki społecznej i zapewniania przystępnych cenowo mieszkań. Jednocześnie upowszechnianie mieszkań socjalnych na wynajem jest ważne dla zapewnienia elastyczności w zakresie tytułów własności w całym cyklu życia i zaspokojenia zmieniających się potrzeb gospodarstw domowych. Umożliwia również bezpośredni i terminowy dostęp do przystępnych cenowo lokali mieszkalnych bez konieczności długoterminowego zaangażowania, dodatkowych kosztów wejścia i ograniczeń dotyczących kwalifikowalności w porównaniu z programami zakupu mieszkań socjalnych. Ponadto system mieszkalnictwa socjalnego nadal w dużym stopniu opiera się na finansowaniu rządowym. Zapewnienie jego długoterminowej stabilności wymaga dodatkowo ustanowienia przewidywalnych mechanizmów finansowania, takich jak reinwestowanie zwrotów lub systemy funduszy odnawialnych, co przyczyni się do zmniejszenia zależności tego systemu od budżetu krajowego.
- (36) Ubóstwo dzieci w Hiszpanii pozostaje poważnym wyzwaniem w kontekście ogólnie wysokiego poziomu ubóstwa i utrzymujących się wysokich nierówności dochodowych. W 2024 r. ponad jedna czwarta dzieci w Hiszpanii była zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, przez co kraj ten plasuje się wśród państw osiągających najgorsze wyniki w UE. Niektóre grupy są szczególnie wrażliwe, zwłaszcza dzieci w gospodarstwach domowych osób samotnie wychowujących dzieci lub dużych gospodarstwach domowych, dzieci, których rodzice mają niski poziom wykształcenia, a także dzieci romskie i dzieci ze środowisk migracyjnych. Chociaż niedawne działania przyczyniły się do pewnej poprawy, sytuacja odzwierciedla szersze słabości systemów ochrony socjalnej i zabezpieczenia społecznego, w tym pod względem podziału wydatków socjalnych między pokoleniami w warunkach

ograniczonych zasobów budżetowych. Transfery socjalne mają jedynie ograniczoną zdolność do zmniejszania ubóstwa, zwłaszcza wśród dzieci. Pomimo pewnych postępów w ostatnich latach utrzymują się różnice regionalne pod względem wskaźników ubóstwa i wpływu transferów socjalnych, co wskazuje na nierówny zasięg i dostęp do świadczeń i usług na poszczególnych terytoriach, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Koordynacja między krajowymi i regionalnymi służbami opieki społecznej, zdrowia i zatrudnienia oraz świadczeniami jest nadal ograniczona przez rozdrobnienie kompetencji, niejednorodne kryteria kwalifikowalności i nakładające się na siebie instrumenty. Dalsza koordynacja mogłaby zapewnić bardziej kompleksowe i stałe wsparcie. Wykorzystanie krajowego systemu dochodu minimalnego (Ingreso Mínimo Vital – IMV) i powiązanego z nim dodatku na dziecko (Complemento de Ayuda para la Infancia – CAPI) wzrosło, ale wciąż nie osiąga swojego pełnego potencjału, przy czym znaczny odsetek kwalifikujących się gospodarstw domowych nadal nie otrzymuje wsparcia ze względu na obciążenia administracyjne, złożone procedury kwalifikowalności i ograniczoną świadomość. Dalsze zwiększanie wykorzystania i adekwatności, a także powiązane polityki aktywizacji oraz poprawa zdolności adaptacji IMV do zmian w sytuacji gospodarstwa domowego wzmocniłyby wpływ tego świadczenia. Chociaż ostatnie dostosowania miały na celu zwiększenie zachęt do podejmowania pracy, ich skuteczność nie jest jeszcze widoczna. Ponadto wzmocnienie ścieżek włączenia społecznego poprzez bardziej systematyczne łączenie wsparcia dochodu z dostosowanymi do potrzeb usługami społecznymi jeszcze bardziej poprawiłoby wyniki grup szczególnie wrażliwych, w tym dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Konieczne jest również zrównoważenie wydatków publicznych pod kątem obszarów polityki wspomagających dzieci i młodzież, takich jak edukacja, dostęp do mieszkań i zatrudnienie. Sprostanie tym wszystkim wyzwaniom wymaga dalszego zwiększenia efektywności, adekwatności i zasięgu pomocy społecznej, przy jednoczesnym zapewnieniu większej spójności między transferami pieniężnymi, wsparciem rzeczowym, wsparciem aktywizacji zawodowej i korzyściami podatkowymi, co przyczyniłoby się także do wsparcia pozytywnej konwergencji społecznej zgodnie z analizą dotyczącą poszczególnych państw, przeprowadzoną na drugim etapie przez służby Komisji zgodnie z ramami konwergencji społecznej <sup>(17)</sup>.

- (37) Biorąc pod uwagę kluczową rolę kapitału ludzkiego w zwiększaniu konkurencyjności i strategicznej autonomii Unii, w 2026 r. Rada zaleciła państwom członkowskim podjęcie pilnych działań w celu sprostania wyzwaniom strukturalnym związanym z kapitałem ludzkim w dziedzinie umiejętności i edukacji, które szkodzą konkurencyjności. Zalecenia krajowe na 2026 r. skierowane do Hiszpanii mogą przyczynić się do wdrożenia zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii.
- (38) Chociaż system kształcenia i szkolenia zawodowego nadal się rozwija, a uczestnictwo w kształceniu i szkoleniu zawodowym poprawiło się na wszystkich poziomach, nadal utrzymuje się niedopasowanie umiejętności wynikające ze strukturalnych rozbieżności między kształceniem i szkoleniem zawodowym a szkolnictwem wyższym oraz potrzebami rynku pracy. Brak kwalifikacji pośrednich ze względu na niski poziom uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu zawodowym na średnim poziomie, zwłaszcza w dziedzinach nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM), współlistnieje z poważnym niedoborem wykwalifikowanej siły roboczej w niektórych

---

<sup>17</sup> [SWD\(2026\) 122 5 – Analiza dotycząca poszczególnych państw, przeprowadzona na drugim etapie zgodnie z ramami konwergencji społecznej \(SCF\), 2026.](#)

sektorach technicznych, takich jak budownictwo i produkcja. Uczestnictwo w kształceniu i szkoleniu zawodowym jest również bardzo nierównomierne w poszczególnych regionach. Mimo że z formalnego punktu widzenia wszystkie systemy kształcenia i szkolenia zawodowego są dualne od czasu niedawnej reformy systemu, nie wdrożono jeszcze w pełni dualnego systemu kształcenia i szkolenia zawodowego. W szkolnictwie wyższym w Hiszpanii odnotowuje się wysoki odsetek osób z wykształceniem wyższym, ale nadal występują niedobory w dziedzinach, na które jest duże zapotrzebowanie, takich jak technologie informacyjno-komunikacyjne, inżynieria i opieka zdrowotna. Chociaż absolwenci programów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz szkolnictwa wyższego związanych z naukami przyrodniczymi, technologią, inżynierią i matematyką odnotowują dobre wyniki zatrudnienia – co wskazuje na duże zapotrzebowanie na te specjalizacje – niskie wskaźniki uczestnictwa, nierównowaga płci i wczesne przerywanie nauki w ramach programów STEM mogą ograniczać zdolność Hiszpanii do pobudzania innowacji oraz zrealizowania transformacji ekologicznej i cyfrowej. Ponadto uczestnictwo w edukacji dorosłych pozostaje niskie i nierównomierne, co ogranicza możliwości zmiany kwalifikacji i utrwała wczesną defaworyzację.

- (39) Hiszpania poczyniła znaczne postępy w ograniczaniu zjawiska wczesnego kończenia nauki (ELET), ale jego wskaźnik pozostaje wysoki. Chociaż w ostatnich latach spadł, nadal znacznie przekracza zarówno średnią dla UE, jak i cel UE na 2030 r. Utrzymują się różnice regionalne, a wczesne kończenie nauki jest powszechne zwłaszcza wśród grup szczególnie wrażliwych. Osoby młode urodzone za granicą są prawie trzy razy bardziej skłonne do wczesnego przerwania nauki niż ich rówieśnicy urodzeni w kraju, a młodzież romska uzyskuje wykształcenie średnie II stopnia znacznie rzadziej niż ogół społeczeństwa, przy czym młodzież z niepełnosprawnościami jest dotknięta tym problemem w nieproporcjonalny sposób. Utrzymują się także różnice w wynikach kobiet i mężczyzn – wskaźniki dotyczące mężczyzn są wyższe niż w przypadku kobiet. Od 2012 r. odsetek osób osiągających słabe wyniki w zakresie umiejętności podstawowych stopniowo rośnie, co pogłębia przepaść między wynikami Hiszpanii a celem UE, jakim jest zmniejszenie odsetka osób osiągających słabe wyniki w czytaniu, matematyce i naukach przyrodniczych do poziomu poniżej 15 % do 2030 r. Utrzymują się również znaczne różnice regionalne w zakresie umiejętności podstawowych, przy czym w niektórych regionach stale odnotowuje się niższe wyniki niż średnia krajowa.
- (40) Pomimo osiągnięcia stosunkowo dobrych efektów zdrowotnych w Hiszpanii utrzymują się wyzwania w zakresie dostępu do usług opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, co negatywnie wpływa na zdrowie ludności, sprawiedliwość społeczną i wydajność. Zwiększenie zdolności podstawowej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej ma zasadnicze znaczenie dla poprawy dostępu i zapewnienia adekwatności, ponieważ starzejące się społeczeństwo zwiększa zapotrzebowanie na te usługi. Chociaż plan działania w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej i opieki środowiskowej na lata 2025–2027 ma na celu zwiększenie zdolności w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej i chociaż niedawno przeprowadzono reformy mające na celu deinstytucjonalizację opieki długoterminowej, nadal konieczne są dalsze wysiłki na rzecz zmniejszenia niedoborów siły roboczej, różnic regionalnych i czasu oczekiwania oraz wyeliminowania utrzymujących się luk inwestycyjnych.
- (41) Hiszpania stoi w obliczu poważnych wyzwań związanych z pracownikami opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Obejmują one strukturę wiekową, nierówny rozkład pracowników oraz prognozowane niedobory lekarzy podstawowej opieki

zdrowotnej, pielęgniarek i innych specjalistów. Warunki pracy również pozostają trudne, co obniża jakość i atrakcyjność miejsc pracy. Aby zaradzić temu brakowi równowagi, Hiszpania mogłaby przyjąć środki mające na celu poprawę rekrutacji i zatrzymywania talentów oraz poprawę warunków pracy, w tym poprzez szkolenia korygujące dysproporcje, rozszerzenie nowych ról zawodowych, w tym dla pielęgniarek, większą elastyczność, cyfryzację, równowagę płci, ograniczenie nieformalnego charakteru zawodów opiekuńczych oraz przegląd systemu zmianowego. Dużym wyzwaniem pozostają również różnice regionalne w dostępie do usług i ich jakości, spotęgowane niedoborem personelu. Reforma podstawowej opieki zdrowotnej i jej skutki regionalne wymagają dalszej oceny, przy czym integracja opieki przebiega różnie w poszczególnych regionach. Hiszpania powinna przyjąć modele najlepszych praktyk, ustanowić odpowiednie monitorowanie i stosować wskaźniki regionalne. Usługi skorzystałyby również na lepszej koordynacji na szczeblu krajowym, regionalnym i między służbami (w zakresie zdrowia, spraw społecznych, zatrudnienia i edukacji). Dostęp do usług jest dodatkowo utrudniony ze względu na wydłużony czas oczekiwania. W 2024 r. Hiszpania powołała grupę roboczą ds. list oczekujących, aby połączyć zarządzanie i dane we wszystkich wspólnotach autonomicznych. Konieczne są jednak dalsze działania w celu wyeliminowania tych braków poprzez ukierunkowane zwiększenie liczby personelu, cyfrową segregację medyczną i harmonizację zarządzania listami oczekujących.

- (42) Chociaż hiszpański system opieki zdrowotnej notuje ogólnie dobre efekty zdrowotne przy stosunkowo niskich kosztach, przewiduje się, że w kolejnych dziesięcioleciach wydatki na opiekę zdrowotną znacznie wzrosną w miarę wywierania coraz większej presji na finanse publiczne przez zmiany demograficzne. Aby zapewnić stabilność przy jednoczesnym zachowaniu adekwatności usług, środki mogłyby być ukierunkowane na maksymalizację istniejących zasobów poprzez poprawę efektywności. Można to osiągnąć w usługach opieki długoterminowej poprzez lepszą alokację zasobów, sprawniejszą segregację medyczną na podstawie stopnia zależności i poprawę powiązanej opieki nad osobami z niej korzystającymi. Ponadto wysiłki można ukierunkować na dalszą deinstytucjonalizację i opiekę środowiskową. Zwiększona koordynacja opieki długoterminowej z usługami opieki zdrowotnej przyczyniłaby się również do zwiększenia wydajności systemów. Jeżeli chodzi o podstawową opiekę zdrowotną, inwestycje w interoperacyjną cyfryzację, telemedycynę i profilaktykę doprowadziłyby do skuteczniejszego świadczenia usług. W ramach przeglądu wydatków na lata 2018–2020 AIReF zaproponował działania mające na celu zwiększenie efektywności w obszarach wydatków na produkty farmaceutyczne i szpitale, co zaowocowało określeniem konkretnych możliwości uzyskania oszczędności. Hiszpania ma możliwość poprawy wskaźników przyjmowania leków generycznych i biopodobnych w niektórych kategoriach terapeutycznych. Do poprawy efektywności przyczynić się może również rozwiązanie problemu dysproporcji i poprawa oceny wydatków na produkty farmaceutyczne oraz nieuzasadnionych różnic regionalnych w kosztach procedur medycznych i recept. W tym względzie Hiszpania odniosłaby korzyści z wdrożenia zaleceń AIReF dotyczących zwiększenia efektywności wydatków w drodze ulepszonego monitorowania wydatków podatkowych w celu stworzenia przestrzeni fiskalnej niezbędnej do rozwiązania problemu rosnącej presji na wydatki na opiekę zdrowotną.
- (43) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2026 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich RRP, w celu wdrożenia

zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro na 2026 r. W przypadku Hiszpanii zalecenie 1 ma pomóc we wdrożeniu pierwszego, drugiego i trzeciego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 2 – we wdrożeniu czwartego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 3 – we wdrożeniu siódmego, ósmego i dziewiątego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 4 – we wdrożeniu siódmego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 5 – we wdrożeniu piątego zalecenia dotyczącego strefy euro, a zalecenie 6 – we wdrożeniu drugiego i piątego zalecenia dotyczącego strefy euro,

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie w latach 2026 i 2027 działań mających na celu:

1. W związku z odchyleniem od zalecanej ścieżki wydatków netto prognozowanym przez Komisję na 2026 r. – zapewnienie, aby wydatki netto były zgodne z maksymalnymi stopami wzrostu zaleconymi przez Radę w dniu 21 stycznia 2025 r., przy jednoczesnym wykorzystaniu, w ramach krajowej klauzuli wyjścia, elastyczności zwiększonych wydatków na obronę. Zwiększenie wydatków na obronę i gotowości obronnej, a jednocześnie zapewnienie efektywności wydatków i stopniowe dostosowywanie budżetu w celu utrzymania strukturalnie wyższych wydatków na obronę. Zapewnienie, aby wszelkie środki wprowadzane w celu złagodzenia skutków wzrostu cen energii miały charakter tymczasowy, były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji lub zaspokojenie potrzeb przedsiębiorstw energochłonnych oraz utrzymywały zachęty do oszczędzania energii, a jednocześnie zapewnienie, aby koszty fiskalne tych środków były zgodne z zobowiązaniami wynikającymi z ram fiskalnych UE. Wdrożenie zestawu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. Zwiększenie stabilności finansów publicznych, w szczególności przez ograniczenie wydatków podatkowych, przy jednoczesnej ochronie wzrostu gospodarczego i wspieraniu gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zwiększenie efektywności wydatków dzięki ulepszonemu monitorowaniu wydatków podatkowych i wdrożeniu przeglądów wydatków na szczeblu krajowym i regionalnym.
2. Zapewnienie ciągłości reform i inwestycji realizowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Przyspieszenie działań służących realizacji projektów w ramach programów polityki spójności, w stosownych przypadkach w oparciu o realokację środków na priorytety strategiczne i elastyczność w śródkresowym przeglądzie ram polityki spójności.
3. Wspieranie wydajności i innowacji przez zmniejszenie obciążeń administracyjnych i fragmentacji regulacyjnej między regionami, w tym usunięcie barier dla handlu detalicznego i swobodnego przepływu towarów. Poprawę wyników systemu wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie odpowiedniego personelu, zharmonizowanej cyfryzacji i pełnej interoperacyjności między regionami. Ułatwianie innowacji, ekspansji i zwiększania skali działalności gospodarczej ukierunkowanej na sektory o wysokiej wartości, w tym przez wspieranie trwałych inwestycji w badania naukowe i innowacje, zawiązywanie ściślejszej współpracy między przemysłem a środowiskiem akademickim oraz zwiększenie dostępu do finansowania, zwłaszcza do kapitału wysokiego ryzyka.
4. Zwiększenie koordynacji w zakresie odporności na zmianę klimatu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Poprawę gospodarki wodnej i zarządzania zasobami wodnymi oraz zwiększenie skali recyklingu ścieków komunalnych.

Przystosowanie infrastruktury krytycznej, w tym kolei i dróg, do zmiany klimatu, oraz upowszechnianie rozwiązań opartych na zasobach przyrody w celu ograniczenia powiązanego ryzyka. Dalsze rozwijanie ram finansowania dotyczącego klęsk żywiołowych. Inwestowanie w magazynowanie energii, przesył i dystrybucję energii elektrycznej oraz w transgraniczne elektroenergetyczne połączenia międzysystemowe. Wspieranie dekarbonizacji przemysłu i elektryfikacji transportu.

5. Zwiększenie zasobów mieszkaniowych, w tym przez przegląd ram regulacyjnych, usprawnienie procedur wydawania pozwoleń, zwiększenie dostępności gruntów i zmianę przeznaczenia niedostatecznie wykorzystywanych zasobów budowlanych. Zwiększenie dostępności przystępnych cenowo mieszkań socjalnych, ze szczególnym naciskiem na możliwości wynajmu, lepiej dostosowane do potrzeb terytorialnych i regionalnych oraz oparte na zrównoważonym systemie finansowania w mniejszym stopniu zależnym od finansów rządowych.
6. Rozwiązanie problemu ubóstwa dzieci, w tym przez zrównoważenie wydatków socjalnych między pokoleniami oraz zwiększenie zakresu i adekwatności transferów socjalnych i pomocy społecznej i powiązanie ich z aktywizacją, przy dalszym zmniejszaniu nierówności dochodowych. Ograniczenie niedopasowania umiejętności przez dalszą poprawę dualnego systemu kształcenia i szkolenia zawodowego, dostosowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy oraz poprawę edukacji dorosłych ze szczególnym uwzględnieniem STEM. Rozwój umiejętności podstawowych i rozwiązanie problemu wczesnego kończenia nauki. Poprawę dostępu do opieki zdrowotnej przez zwiększenie zdolności w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, rozwiązanie problemu niedoboru siły roboczej i skrócenie czasu oczekiwania. Rozwiązanie problemu dysproporcji regionalnych w dostępie do możliwości i usług, zwłaszcza na obszarach stojących w obliczu szybkiego wyludniania, przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności, która tworzy przestrzeń fiskalną umożliwiającą sprostanie rosnącej presji wydatkowej.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*