KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.5.2022 r.
COM(2022) 610 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2022 r.

{SWD(2022) 610 final} - {SWD(2022) 640 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2022 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

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 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczynia się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększając jednocześnie odporność i wzrost potencjalny gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić stabilność finansów publicznych oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie. Maksymalny wkład finansowy dla każdego państwa członkowskiego w ramach

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[3] 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).

Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności [został] zaktualizowany [XX] czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(2) 24 listopada 2021 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej na 2022 r. Należycie uwzględniono w niej potwierdzone wspólne zobowiązanie, które podjęto w maju 2021 r. podczas Szczytu Społecznego w Porto, do dalszego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 17 listopada 2017 r. 25 marca 2022 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. 24 listopada 2021 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Hiszpanię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji[4]. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę 5 kwietnia 2022 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2022 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i który Rada przyjęła 14 marca 2022 r.

(3) Inwazja Rosji na Ukrainę, która nastąpiła wkrótce po globalnej pandemii, znacząco zmieniła kontekst geopolityczny i gospodarczy. Skutki tej inwazji odczuwane przez gospodarki państw członkowskich to m.in. wyższe ceny energii i żywności i słabsze perspektywy wzrostu gospodarczego. Wyższe ceny energii wpływają zwłaszcza na gospodarstwa domowe znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, które doświadczają ubóstwa energetycznego lub są nim zagrożone. UE doświadcza również bezprecedensowego napływu osób uciekających z Ukrainy. W tym kontekście 4 marca 2022 r. uruchomiono po raz pierwszy dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony[5], przyznając osobom wysiedlonym z Ukrainy prawo do legalnego pobytu w UE, a także dostęp do kształcenia i szkolenia, rynku pracy, opieki zdrowotnej, mieszkań i opieki społecznej.

(4) Biorąc pod uwagę szybko zmieniającą się sytuację gospodarczą i geopolityczną, europejski semestr ponownie służy do zakrojonej na szeroką skalę koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w 2022 r., jednocześnie rozwijając się zgodnie z wymogami dotyczącymi wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak opisano w rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. Realizacja przyjętych planów odbudowy i zwiększania odporności jest nieodzowna do osiągnięcia priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia krajowe, wydane w cyklach semestru w latach 2019 i 2020, lub znaczną część tych zaleceń. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia

[4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[5] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1.

(UE) 2021/241, obok zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do dnia przedłożenia zmodyfikowanego planu.

(5) Ogólna klauzula wyjścia ma zastosowanie od marca 2020 r.[6] W komunikacie z 3 marca 2021 r.[7] Komisja przedstawiła opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach ogólnej oceny stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w UE lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Zwiększona niepewność i poważne ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych w związku z wojną w Europie, bezprecedensowymi podwyżkami cen energii i utrzymującymi się zakłóceniami w łańcuchach dostaw uzasadniają przedłużenie do końca 2023 r. obowiązywania ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu.

(6) Zgodnie z podejściem przyjętym w opinii Rady z 18 czerwca 2021 r. na temat programu stabilności na 2021 r. kurs polityki fiskalnej jest obecnie najlepiej mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego[8]. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej i cyfrowej transformacji; z tego powodu uwagę zwraca się również na zmiany bieżących wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19) i inwestycji finansowanych ze środków krajowych[9].

(7) 2 marca 2022 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający ogólne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2023 r. w celu wsparcia państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienia koordynacji polityki[10]. Komisja stwierdziła, że w oparciu o perspektywy makroekonomiczne prognozy z zimy 2022 r. stosowne wydaje się przejście w 2023 r. od ogółem wspierającego kursu polityki fiskalnej w latach 2020–2022 do zasadniczo neutralnego ogólnego kursu polityki fiskalnej, przy zachowaniu gotowości do odpowiedniej reakcji

---

6 Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, Bruksela, COM(2020) 123 final z 20.3.2020.

7 Komunikat Komisji do Rady „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, Bruksela, COM(2021) 105 final z 3.3.2021.

8 Szacunki dotyczące kursu polityki fiskalnej i jej komponentów w niniejszym zaleceniu są szacunkami Komisji opartymi na założeniach stanowiących podstawę prognozy Komisji z wiosny 2022 r. Szacunki Komisji dotyczące średniookresowego wzrostu potencjalnego nie uwzględniają pozytywnego wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą pobudzić wzrost potencjalny.

9 Niefinansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ani z innych funduszy UE.

10 Komunikat Komisji do Rady: Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r., Bruksela, COM(2022) 85 final z 2.3.2022.

w przypadku zmiany sytuacji gospodarczej. Komisja oznajmiła, że zalecenia fiskalne na 2023 r. nadal powinny być różne dla poszczególnych państw członkowskich i uwzględniać potencjalne efekty zewnętrzne dla innych krajów. Komisja wezwała państwa członkowskie do uwzględnienia wytycznych w ich programach stabilności i konwergencji. Komisja zobowiązała się, że będzie ściśle monitorować sytuację gospodarczą i w razie potrzeby dostosuje swoje wytyczne polityczne, najpóźniej pod koniec maja 2022 r. w wiosennym pakiecie europejskiego semestru.

(8) W stosunku do wytycznych fiskalnych przedstawionych 2 marca 2022 r. zalecenia fiskalne na 2023 r. uwzględniają gorsze perspektywy gospodarcze, większą niepewność i dodatkowe ryzyko pogorszenia się koniunktury oraz wyższą inflację, niż zakładano w prognozie zimowej. W tym kontekście działania fiskalne muszą mieć na celu rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, a także zachowanie siły nabywczej gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, tak aby złagodzić skutki wzrostu cen energii i pomóc ograniczyć presję inflacyjną efektów drugiej rundy za pomocą ukierunkowanych środków tymczasowych; polityka fiskalna musi pozostać elastyczna, aby można było ją dostosowywać do szybko zmieniających się okoliczności; musi też być różna dla poszczególnych krajów w zależności od ich sytuacji fiskalnej i gospodarczej, m.in. pod względem narażenia na kryzys i napływu wysiedleńców z Ukrainy.

(9) 30 kwietnia 2021 r. Hiszpania przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. 13 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Hiszpanii[11]. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Hiszpania osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

(10) 30 kwietnia 2022 r. Hiszpania przedłożyła swój krajowy program reform na 2022 r., a 29 kwietnia 2022 r. – swój program stabilności na 2022 r., w terminie przewidzianym w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2022 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Hiszpanii z postępów w realizacji jej planu odbudowy i zwiększania odporności.

(11) 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Hiszpanii na 2022 r.[12] Oceniono w nim postępy Hiszpanii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019, 2020 i 2021 oraz podsumowano realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Hiszpanię,

[11] Decyzja wykonawcza Rady z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Hiszpanii (ST 10150 2021 INIT i ST 10150 2021 ADD 1 REV 2)

[12] SWD(2022) 610 final.

z uwzględnieniem tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki dotyczące wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowych i pojawiających się wyzwań, w tym związanych z inwazją Rosji na Ukrainę. Oceniono w nim również postępy Hiszpanii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Hiszpanii na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki 23 maja 2022 r.[13] Komisja stwierdziła, że w Hiszpanii występują zakłócenia równowagi. W szczególności podatność na zagrożenia wiąże się z wysokim poziomem zadłużenia zewnętrznego, długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zadłużenia sektora prywatnego, przy wysokim bezrobociu, i ma wymiar transgraniczny.

(13) 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Hiszpanii, ponieważ deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych tego państwa przekroczył w 2021 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione. Zgodnie z komunikatem z 2 marca 2022 r. Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2022 r. i ponownie oceni zasadność wszczęcia ich jesienią 2022 r.

(14) 20 lipca 2020 r. Rada zaleciła Hiszpanii podjęcie w 2020 i 2021 r. wszelkich działań, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii i do wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Hiszpanii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat w 2021 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Hiszpanii zmniejszył się z 10,3 % PKB w 2020 r. do 6,9 % w 2021 r. Działania w zakresie polityki fiskalnej podjęte przez Hiszpanię wspierały ożywienie gospodarcze w 2021 r., podczas gdy tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmniejszono z 3,9 % PKB w 2020 r. do 2,8 % w 2021 r. Działania podjęte przez Hiszpanię w 2021 r. były zgodne z zaleceniem Rady z 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, miały w większości charakter tymczasowy lub były zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jednocześnie niektóre działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020–2021, nie miały charakteru tymczasowego lub nie były zrównoważone środkami kompensacyjnymi, i polegały głównie na transferach bieżących do regionów na pokrycie nowych potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2021 r. 118,4 % PKB.

(15) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności na 2022 r., jest realistyczny. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2022 r. o 4,3 %, a w 2023 r. – o 3,5 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się mniejszy wzrost realnego PKB – o 4,0 % w 2022 r. i o 3,4 %

[13] SWD(2022) 631 final.

w 2023 r. W programie stabilności na 2022 r. rząd oczekuje, że deficyt nominalny zmniejszy się do poziomu 5,0 % PKB w 2022 r. i 3,9 % PKB w 2023 r. Spadek w 2022 r. odzwierciedla głównie silny wzrost działalności gospodarczej, wzrost dochodów podatkowych oraz zniesienie większości środków nadzwyczajnych. W programie przyjęto założenie, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie w 2022 r. do 115,2 %, a w 2023 r. – do 112,4 %. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu będącym datą graniczną prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. na 2022 i 2023 r. ma wynieść odpowiednio 4,9 % i 4,4 % PKB. Jest to zgodne z poziomem deficytu prognozowanym w programie stabilności na 2022 r. W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się podobną relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która w 2022 r. wyniesie 115,1 %, a w 2023 r. – 113,7 %. Różnice te wynikają głównie z wyższych poziomów deficytu pierwotnego prognozowanych na 2023 r.

Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego szacowany jest na 0,8 %. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą zwiększyć wzrost potencjalny Hiszpanii.

(16) W 2022 r. rząd stopniowo wycofał większość środków wprowadzonych w reakcji na kryzys związany z COVID-19, w związku z czym prognozuje się, że tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmaleją z 2,8 % PKB w 2021 r. do 0,4 % PKB w 2022 r. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają wpływ środki, które wprowadzono, aby przeciwdziałać gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, i które w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. szacuje się na 0,4 % PKB w 2022 r. i 0,0 % PKB w 2023 r.[14] Środki te obejmują głównie transfery socjalne kierowane do gospodarstw domowych, obniżki podatków pośrednich od zużycia energii, dotacje do produkcji energii oraz transfery do branż dotkniętych wzrostem cen energii. Środki te ogłoszono jako tymczasowe. Jeżeli jednak ceny energii pozostaną wysokie również w 2023 r., niektóre z tych środków mogą zostać utrzymane. Niektóre z nich nie są ukierunkowane, w szczególności zawieszenie podatku od produkcji energii lub obniżka specjalnego podatku od energii elektrycznej. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają również wpływ koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy, które według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. mają wynieść 0,1 % PKB w 2022 r. i 0,1 % PKB w 2023 r.[15]

---

[14] Dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków wprowadzanych od jesieni 2021 r., w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

[15] Zakłada się, że łączna liczba wysiedleńców, którzy dotrą z Ukrainy do UE, osiągnie stopniowo 6 mln do końca 2022 r., a ich rozmieszczenie geograficzne szacuje się na podstawie wielkości istniejącej diaspory, względnej liczby ludności przyjmującego państwa członkowskiego oraz rzeczywistego rozmieszczenia wysiedleńców z Ukrainy w całej UE od marca 2022 r. W przypadku kosztów budżetowych na osobę szacunki opierają się na modelu mikrosymulacyjnym Euromod opracowanym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji, z uwzględnieniem zarówno transferów pieniężnych, do których osoby te mogą być uprawnione, jak i świadczeń rzeczowych, takich jak edukacja i opieka zdrowotna.

(17) 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Hiszpania[16] wykorzystywała Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji na rzecz ożywienia gospodarczego i jednocześnie prowadziła rozważną politykę fiskalną. Państwo to powinno ponadto utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych. Zaleciła również, by Hiszpania prowadziła – kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą – politykę fiskalną mającą na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

(18) Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. i z uwzględnieniem informacji zawartych w programie stabilności Hiszpanii na 2022 r. prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2022 r. będzie wspierający, na poziomie -2,2 % PKB[17]. Hiszpania planuje dalsze wspieranie ożywienia gospodarczego przez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji, zgodnie z zaleceniem Rady. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki mają na działalność gospodarczą wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, wzrośnie o 0,9 p.p. PKB w porównaniu z 2021 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,4 p.p. w 2022 r.[18] W związku z tym Hiszpania planuje utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2022 r. będzie mieć ekspansywny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, wynoszący 1,2 p.p. Ten znaczny ekspansywny wpływ obejmuje dodatkowy wpływ środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii (0,3 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB), natomiast wyższy wzrost cen konsumpcyjnych w porównaniu z deflatorem PKB będzie oddziaływać na ekspansywny wpływ bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych w 2022 r. poprzez zwiększenie wydatków na spożycie publiczne towarów i usług. Z prognozy Komisji wynika, że środki te nie są w pełni zrównoważone środkami kompensacyjnymi.

(19) W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się, że w 2023 r. kurs polityki fiskalnej wyniesie 0,0 % PKB, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki[19]. Prognozuje się, że w 2023 r. Hiszpania będzie nadal wykorzystywać dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane

---

16 Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 40.

17 Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

18 Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB, ze względu na stopniowy powrót do poziomów sprzed pandemii.

19 Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, pozostanie stabilny w 2023 r. porównaniu z 2022 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,1 p.p. w 2023 r.[20] Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć zasadniczo neutralny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, który wyniesie +0,1 p.p. Obejmuje to wpływ stopniowego wycofywania środków wprowadzonych w obliczu wzrostu cen energii (0,4 % PKB).

(20) W programie stabilności na 2022 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się stopniowo obniżał do poziomu 3,3 % PKB w 2024 r., i 2,9 % w 2025 r. Planuje się zatem, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych znajdzie się na poziomie poniżej 3 % PKB do 2025 r. W programie przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 2025 r. – mianowicie obniżając się w 2024 r. do 110,8 %, a w 2025 r. – do 109,7 %. Z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że zagrożenie dla długookresowej zdolności do obsługi długu wydaje się wysokie w średnim okresie.

(21) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 w załączniku V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Pomagają one sprostać wszystkim wyzwaniom gospodarczym i społecznym, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach krajowych skierowanych do Hiszpanii przez Radę w ramach europejskiego semestru w 2019 i 2020 r., obok zaleceń dla tego kraju wydanych do dnia przyjęcia planu, lub znacznej części tych wyzwań. W szczególności oczekuje się, że plan odbudowy i zwiększania odporności w znacznym stopniu przyczyni się do realizacji zaleceń krajowych dotyczących promowania inwestycji publicznych i prywatnych w celu wsparcia odbudowy. Oczekuje się, że dzięki temu plan ten przyczyni się do realizacji zaleceń krajowych dotyczących inwestycji w innowacje oraz zieloną i cyfrową transformację kraju. Plan obejmuje również środki mające zmniejszyć wysoki odsetek umów na czas określony w sektorze prywatnym i publicznym oraz wzmocnić aktywną politykę rynku pracy. Oczekuje się, że plan pomoże rozwiązać problem obecnej fragmentacji pomocy dla bezrobotnych, która doprowadziła do powstania luk. Oczekuje się również, że przyczyni się on do zapewnienia umiejętności i kwalifikacji, które będą odpowiadać potrzebom rynku pracy i które mają towarzyszyć zielonej i cyfrowej transformacji Hiszpanii. Inwestycje w urządzenia i umiejętności w ramach realizacji planu, a także rozwijanie kursów internetowych mogą znacznie zwiększyć dostęp do cyfrowego uczenia się. Wyniki kształcenia mogą również ulec poprawie dzięki inwestycjom na różnych etapach cyklu edukacyjnego. Środki przewidziane w planie mogą także pomóc w realizacji zaleceń krajowych skierowanych do Hiszpanii dotyczących poprawy zasięgu i adekwatności jej systemów dochodu minimalnego i wsparcia rodziny. Poza tym oczekuje się, że realizacja planu przyczyni się do wzmocnienia ram zamówień publicznych i poprawy otoczenia działalności gospodarczej. Ponadto środki przewidziane w planie mające zwiększyć efektywność wydatków publicznych i skuteczność systemu podatkowego mogą przyczynić się do stabilności finansów publicznych.

[20] Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

(22) Oczekuje się, że realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Hiszpanii przyczyni się do dalszych postępów w zielonej i cyfrowej transformacji. Działania wspierające realizację celów klimatycznych w Hiszpanii stanowią 40 % łącznej alokacji w ramach planu, a działania wspierające realizację celów cyfrowych – 28 %. Pełna realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z ustalonymi odpowiednimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, pomoże Hiszpanii szybko przezwyciężyć skutki kryzysu związanego z COVID-19, wzmacniając jednocześnie jej odporność. Systematyczne angażowanie partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.

(23) Hiszpania nie przedłożyła jeszcze umowy partnerstwa ani innych dokumentów programowych dotyczących polityki spójności[21]. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. Hiszpania jest zobowiązana do uwzględniania w programowaniu funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 stosownych zaleceń krajowych. Jest to warunek wstępny poprawy skuteczności i zmaksymalizowania wartości dodanej wsparcia finansowego otrzymywanego z funduszy polityki spójności i jednocześnie przyczynia się do koordynacji, komplementarności i spójności między tymi funduszami a innymi instrumentami i funduszami unijnymi. Pomyślne wdrożenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz programów polityki spójności zależy również od usunięcia przeszkód dla inwestycji wspierających zieloną i cyfrową transformację oraz zrównoważony rozwój terytorialny.

(24) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Hiszpania mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą przyspieszenia zielonej transformacji, połączeń międzysystemowych, efektywnych energetycznie mieszkań socjalnych i nieruchomości mieszkaniowych w przystępnych cenach oraz gospodarki o obiegu zamkniętym. Polityka zmierzająca do zwiększenia współczynników recyklingu i promująca gospodarkę o obiegu zamkniętym może pomóc ograniczyć przywóz towarów, co przyczyniłoby się do korekty nierównowagi zewnętrznej. W perspektywie średnio- i długoterminowej osiągnięcie celów w zakresie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej oraz rozbudowa połączeń międzysystemowych mogą również sprzyjać zmniejszeniu zależności od paliw kopalnych i wysokiego zadłużenia zewnętrznego.

(25) Dalsze działania w celu oddzielenia wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów przyniosłyby Hiszpanii korzyści i umożliwiłyby osiągnięcie ambitniejszych celów UE, w tym celów pakietu „Gotowi na 55”. Należy przy tym zauważyć, że współczynnik recyklingu odpadów komunalnych i wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów w tym kraju są niższe od średniej dla UE, podczas gdy

[21] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej. Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

odsetek odpadów składowanych na składowiskach jest znacznie wyższy. Trwała koordynacja na różnych szczeblach instytucji rządowych i samorządowych oraz dodatkowe inwestycje mogą pomóc Hiszpanii wypełnić obowiązki w zakresie selektywnej zbiórki i recyklingu. Zadania związane z osiągnięciem celów w zakresie recyklingu przekazano kaskadowo na niższe szczeble instytucji rządowych i samorządowych. Instrumenty służące ich egzekwowaniu mogą jednak nie być wystarczająco skuteczne. W związku z tym dodatkowe reformy mogłyby poprawić koordynację działań na różnych szczeblach instytucji rządowych i samorządowych, w tym w zakresie wspólnej interpretacji przepisów oraz planowania i wykorzystywania infrastruktury przetwarzania odpadów. Dalsze wsparcie z Instrumentu Wsparcia Technicznego może pomóc w rozpowszechnianiu najlepszych praktyk. Uzasadnione mogą być dodatkowe inwestycje, które wzmocniłyby zdolności Hiszpanii w zakresie recyklingu oraz promowałyby gospodarkę o obiegu zamkniętym w konkretnych sektorach. Ponadto innowacje i inwestycje, które promowałyby gospodarkę o obiegu zamkniętym, mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia bardziej efektywnego gospodarowania zasobami. Hiszpania cierpi również z powodu niedoboru wody i musi dalej rozwijać potencjał ponownego wykorzystania wody, w tym z perspektywy gospodarki o obiegu zamkniętym.

(26) Plan REPowerEU przyjęto w odpowiedzi na mandat udzielony przez szefów państw lub rządów UE w Deklaracji wersalskiej i ma on na celu jak najszybsze uniezależnienie Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. W ramach dialogu z państwami członkowskimi określane są najodpowiedniejsze projekty, inwestycje i reformy służące temu celowi na szczeblu krajowym, regionalnym i unijnym. Działania te służą zmniejszeniu zależności od paliw kopalnych ogółem, a także znalezieniu innych źródeł importu paliw kopalnych niż Rosja.

(27) Według danych z 2020 r. zależność Hiszpanii od Rosji wynosi 2 % w przypadku ropy naftowej i 10 % w przypadku gazu, czyli znacznie mniej niż średnie unijne (odpowiednio 26 % i 44 %). Zależność Hiszpanii od rosyjskiego węgla jest zbliżona do średniej unijnej (55 %), natomiast udział stałych paliw kopalnych w koszyku energetycznym (2,8 %) jest niższy od średniej dla UE[22]. Mimo że Hiszpania w ograniczonym stopniu polega na imporcie rosyjskiej ropy naftowej i rosyjskiego gazu, obecna sytuacja geopolityczna i wysokie ceny energii sprawiają, że kraj ten musi pilnie zwiększyć starania, aby osiągnąć cele w zakresie energii ze źródeł odnawialnych określone w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu. Po uwzględnieniu działań przewidzianych w planie dodatkowe środki wspierające upowszechnianie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych (ze szczególnym uwzględnieniem instalacji zdecentralizowanych i konsumpcji własnej, m.in. poprzez dalsze usprawnienie procedur wydawania pozwoleń i poprawę dostępu do sieci) oraz inwestycje uzupełniające (w zdolności magazynowania, infrastrukturę sieciową, elektryfikację budynków i transportu oraz inwestycje związane z wodorem odnawialnym) mogą pomóc w dalszej dekarbonizacji gospodarki, w tym przemysłu, transportu i mieszkalnictwa, oraz zmniejszyć zależność od paliw kopalnych i ekspozycję na ceny międzynarodowe. Skuteczna integracja Hiszpanii z jednolitym rynkiem energii wymaga rozbudowy połączeń międzysystemowych. W szczególności

[22] Eurostat (2020), udział importu z Rosji w całkowitym imporcie surowej ropa naftowej, gazu ziemnego i węgla kamiennego. Średnia wielkość całkowitego importu dla UE-27 opiera się na wielkości importu spoza UE-27. W przypadku Hiszpanii całkowity import obejmuje handel wewnątrz UE. Dane dla surowej ropy naftowej nie obejmują produktów rafinowanych.

dalszy rozwój elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych z krajami sąsiednimi mógłby przyczynić się do większej integracji mocy wytwórczych Półwyspu Iberyjskiego w zakresie energii ze źródeł odnawialnych w ramach jednolitego rynku energii. Dodatkowa transgraniczna infrastruktura gazowa przystosowana do wykorzystania wodoru może dodatkowo przyczynić się do dywersyfikacji dostaw gazu na rynku wewnętrznym i pomóc wykorzystywać długoterminowy potencjał związany z wodorem odnawialnym. Zaleca się, aby nowe inwestycje w infrastrukturę i sieci związane z gazem były w miarę możliwości dostosowane do przyszłych wyzwań, tak by przez zmianę ich przeznaczenia do celów wykorzystania paliw zrównoważonych można było zapewnić im długoterminowy zrównoważony charakter.

(28) Dalsze postępy w zakresie zdecentralizowanej produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz gruntownych renowacji budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, zwłaszcza w miastach średniej wielkości, można osiągnąć poprzez wprowadzenie odpowiednich systemów finansowania, doskonalenie zawodowe i szkolenie pracowników sektora budowlanego, kampanie informacyjne oraz zapewnienie pomocy technicznej, aby wspierać wykorzystanie dotacji i instrumentów finansowych na renowacje. Ponadto udostępnienie dodatkowych efektywnych energetycznie mieszkań socjalnych i nieruchomości mieszkaniowych w przystępnych cenach, zwłaszcza na obszarach o wyraźnych niedoborach i na rynkach, na których panują warunki skrajne, mogłoby pomóc ograniczyć zużycie energii, bardziej zdecydowanie działać na rzecz zielonej transformacji oraz wspierać gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji. Realizacja przez Hiszpanię celów pakietu „Gotowi na 55” będzie wymagać jeszcze większego poziomu ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej.

(29) Chociaż przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej i odchodzenia od paliw kopalnych spowoduje znaczne koszty restrukturyzacji w kilku sektorach, Hiszpania może skorzystać z mechanizmu sprawiedliwej transformacji w kontekście polityki spójności, aby złagodzić społeczno-gospodarcze skutki transformacji w najbardziej dotkniętych nimi regionach. Ponadto Hiszpania może wykorzystywać Europejski Fundusz Społeczny Plus do poprawy możliwości zatrudnienia i wzmocnienia spójności społecznej.

(30) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2022 r., a jej opinia[23] znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

(31) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro. W przypadku Hiszpanii kwestia ta znalazła odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 1 i 2 poniżej.

(32) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i niniejszej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2022 r. i program stabilności na 2022 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1, 2 i 4 poniżej. Zalecenia 1 i 2 przyczyniają się

[23] Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

również do wdrożenia zaleceń dla strefy euro, w szczególności pierwszego i czwartego z nich. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają m.in. przeciwdziałać zakłóceniom równowagi związanym z wysokim długiem publicznym. Polityki, o których mowa w zaleceniu 2, pomagają m.in. zmniejszyć dług publiczny, zadłużenie sektora prywatnego i zadłużenie zewnętrzne, ponieważ pełna realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności przyczyni się do wzrostu gospodarczego, a jednocześni wzmocni odporność gospodarki. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 4, pomagają m.in. przeciwdziałać zagrożeniom związanym z wysokim zadłużeniem zewnętrznym w dłuższym okresie przy wysokim bezrobociu.

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie w latach 2022 i 2023 działań mających na celu:

1. W 2023 r. – zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, zwłaszcza przez ograniczenie wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych do poziomu poniżej średniookresowego wzrostu produktu potencjalnego, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Zapewnienie gotowości do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Rozszerzenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, m.in. przez wykorzystanie RRF, REPowerEU i innych funduszy UE. Na okres po 2023 r. – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, a także zapewnienie wiarygodnej i stopniowej redukcji długu oraz stabilności finansów publicznych w średnim okresie dzięki realizowanym stopniowo działaniom konsolidacyjnym, inwestycjom i reformom.
2. Kontynuowanie realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z ustalonymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi zawartymi w decyzji wykonawczej Rady z 13 lipca 2021 r. Przedłożenie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027 w celu sfinalizowania negocjacji z Komisją, a następnie rozpoczęcia wdrażania tych dokumentów.
3. Zwiększenie współczynników recyklingu, tak by osiągnąć cele UE, oraz promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez większą koordynację działań na różnych szczeblach instytucji rządowych i samorządowych oraz dalsze inwestycje, tak by wypełnić obowiązki w zakresie selektywnej zbiórki i recyklingu oraz zwiększyć ponowne wykorzystanie wody.

4. Zmniejszenie ogólnej zależności od paliw kopalnych. Przyspieszenie upowszechniania wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, ze szczególnym uwzględnieniem instalacji zdecentralizowanych i konsumpcji własnej, w tym poprzez dalsze usprawnienie procedur wydawania pozwoleń i poprawę dostępu do sieci. Wspieranie dodatkowych inwestycji w zdolności magazynowania, infrastrukturę sieciową, elektryfikację budynków i transportu oraz inwestycji związanych z wodorem odnawialnym. Zwiększenie przepustowości połączeń międzysystemowych. Zwiększenie dostępności efektywnych energetycznie mieszkań socjalnych i nieruchomości mieszkaniowych w przystępnych cenach, m.in. dzięki renowacjom.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący