KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 509 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2020 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2020 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) W dniu 17 grudnia 2019 r. Komisja przyjęła roczną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2020 r. Uwzględniła ona w należytym stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. W dniu 17 grudnia 2019 r. 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 przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro.

(2) Sprawozdanie krajowe na 2020 r. dotyczące Hiszpanii[3] zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2020 r. Zawierało ono ocenę postępów Hiszpanii w realizacji zaleceń dla

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] SWD(2020) 508 final.

tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r.[4], działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Hiszpanii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020". Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano w dniu 26 lutego 2020 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Hiszpanii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W kontekście wciąż wysokiego bezrobocia powody do niepokoju dawał w dalszym ciągu wysoki poziom zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Związane z tym ryzyko miało wymiar transgraniczny.

(3) W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia oficjalnie uznała epidemię COVID-19 za globalną pandemię. Pandemia stanowi poważne zagrożenie w zakresie zdrowia publicznego dla obywateli, społeczeństw i gospodarek. Znacznie obciąża krajowe systemy ochrony zdrowia i wywołuje zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw, wahania na rynkach finansowych, wstrząsy popytu konsumpcyjnego oraz negatywne efekty w różnych sektorach. Stwarza zagrożenie dla zatrudnienia, dochodów obywateli oraz działalności przedsiębiorstw. Doprowadziła do silnego wstrząsu gospodarczego, który już teraz ma poważne konsekwencje dla Unii Europejskiej. W dniu 13 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat[5] wzywający do skoordynowanej reakcji gospodarczej na kryzys, obejmującej wszystkie istotne podmioty na poziomie krajowym i unijnym.

(4) Kilka państw członkowskich ogłosiło stan nadzwyczajny lub wprowadziło środki nadzwyczajne. Wszelkie tego typu środki powinny być wprowadzane pod warunkiem, że są ściśle proporcjonalne, konieczne, ograniczone w czasie i zgodne ze standardami europejskimi i międzynarodowymi. Powinny one podlegać nadzorowi demokratycznemu i niezależnej kontroli sądowej.

(5) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu[6]. Klauzula, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja przedstawiła Radzie opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, obecna sytuacja pozwala na uruchomienie klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstąpienie od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu.

---

4 Dz.U. C 301 z 5.9.2019, s. 117.
5 COM(2020) 112 final.
6 COM(2020) 123 final.

(6) Potrzebne są stałe działania, aby ograniczać i kontrolować rozprzestrzenianie się pandemii, wzmocnić odporność krajowych systemów ochrony zdrowia, złagodzić skutki społeczno-ekonomiczne za pomocą środków wspierających przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe oraz aby zapewnić odpowiednie warunki bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy w celu wznowienia aktywności gospodarczej. Unia powinna w pełni wykorzystywać dostępne jej narzędzia, aby wspierać wysiłki państw członkowskich w tym zakresie. Jednocześnie państwa członkowskie i Unia powinny wspólnie przygotowywać środki konieczne do przywrócenia normalnego funkcjonowania naszych społeczeństw i gospodarek oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego, uwzględniając między innymi transformację ekologiczną i cyfrową oraz wyciągając wnioski z kryzysu.

(7) Kryzys związany z COVID-19 unaocznił elastyczność, jaką zapewnia jednolity rynek, umożliwiając dostosowanie się do nadzwyczajnych sytuacji. Aby jednak zapewnić szybkie i sprawne przejście do etapu odbudowy gospodarki oraz przywrócenia swobodnego przepływu towarów, usług i pracowników, należy znieść nadzwyczajne środki utrudniające normalne funkcjonowanie jednolitego rynku, gdy tylko przestaną one być konieczne. Obecny kryzys pokazał, że sektor ochrony zdrowia musi dysponować planami gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej, które powinny w szczególności obejmować ulepszone strategie zakupów, zdywersyfikowane łańcuchy dostaw oraz rezerwy strategiczne podstawowych produktów i materiałów. Są to kluczowe elementy konieczne do opracowania szerzej zakrojonych planów gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej.

(8) Prawodawca Unii już znowelizował odpowiednie ramy legislacyjne[7], aby umożliwić państwom członkowskim uruchomienie wszystkich niewykorzystanych zasobów z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu przeciwdziałania nadzwyczajnym skutkom pandemii COVID-19. Zmiany te zapewnią dodatkową elastyczność oraz uproszczą i usprawnią procedury. Aby zmniejszyć presję na przepływy środków pieniężnych, państwom członkowskim umożliwiono również skorzystanie w roku obrachunkowym 2020–2021 ze stopy dofinansowania z budżetu Unii w wysokości 100 %. Zachęca się Hiszpanię do pełnego wykorzystania tych możliwości, aby wesprzeć osoby i sektory, które są najbardziej narażone na trudności.

(9) Społeczno-ekonomiczne skutki pandemii najprawdopodobniej będą rozkładać się nierównomiernie w poszczególnych regionach Hiszpanii ze względu na różne modele specjalizacji. Dotyczy to na przykład regionów najbardziej uzależnionych od turystyki, takich jak regiony położone na wybrzeżu Morza Śródziemnego, Andaluzja, Baleary i Wyspy Kanaryjskie, gdzie ponad jedna czwarta miejsc pracy jest związana z tym sektorem. Wiąże się to ze znacznym ryzykiem pogłębienia się dysproporcji regionalnych w Hiszpanii. Obecna sytuacja, która grozi również przejściowym

---

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 5) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz.U. L 130 z 24.4.2020, s. 1).

zniweczeniem procesu konwergencji między państwami członkowskimi, wymaga ukierunkowanych działań politycznych.

(10) W dniu 1 maja 2020 r. Hiszpania przedłożyła swój krajowy program reform na 2020 r. i swój program stabilności na 2020 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(11) Hiszpania jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia.

(12) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Hiszpanii zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto (3) nie przekroczyła 0,6 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,65 % PKB. Ocena ogólna Komisji potwierdza znaczne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. Jest to istotny aspekt sprawozdania Komisji przygotowanego zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu, dotyczącego oceny przestrzegania przez Hiszpanię kryterium długu w 2019 r.

(13) W programie stabilności na 2020 r. rząd planuje pogorszenie salda nominalnego z deficytu na poziomie 2,8 % PKB w 2019 r. do deficytu w wysokości 10,3 % PKB w 2020 r. W programie tym przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB po spadku w 2019 r. do 95,5 % PKB wzrośnie w 2020 r. do 115,5 %. Na perspektywy makroekonomiczne i budżetowe wpływa duża niepewność spowodowana pandemią COVID-19.

(14) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 oraz w ramach skoordynowanego unijnego podejścia Hiszpania wprowadziła środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Zgodnie z programem stabilności na 2020 r. łączna wartość środków budżetowych wynosi 3,2 % PKB. Ujęcie ilościowe środków zwiększających deficyt w dużej mierze pokrywa się z szacunkami Komisji, po uwzględnieniu odmiennego traktowania kosztów automatycznych stabilizatorów. Środki te obejmują wzmocnienie usług opieki zdrowotnej i zapewnienie wsparcia dochodu dla pracowników objętych mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Ponadto Hiszpania zapowiedziała środki, które wprawdzie nie mają bezpośredniego wpływu na budżet, ale przyczynią się do wsparcia płynności przedsiębiorstw. Wartość tych środków szacowana jest zgodnie z programem stabilności na 2020 r. na 9,2 % PKB. Środki te obejmują w szczególności gwarancje kredytowe (8,8 % PKB). Ogólnie rzecz biorąc, działania podjęte przez Hiszpanię są zgodne z wytycznymi określonymi w komunikacie Komisji w sprawie skoordynowanej reakcji gospodarczej na pandemię COVID-19. Pełne wdrożenie tych środków, a następnie zmiana kierunku polityki budżetowej w sposób, który umożliwi osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej, kiedy pozwolą na to warunki ekonomiczne, przyczyni się do zachowania stabilności finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej.

(15) Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych Hiszpanii w 2020 r. wyniesie -10,1 % PKB, a w 2021 r. osiągnie -6,7 % PKB. Prognozuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie poziom 115,6 % PKB w 2020 r. i 113,7 % w 2021 r.

(16) W dniu 20 maja 2020 r. Komisja opublikowała sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu w związku z nieprzestrzeganiem przez Hiszpanię reguły dotyczącej zadłużenia w 2019 r. oraz planowanym przekroczeniem w 2020 r. progu deficytu wynoszącego 3 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, analiza wskazuje, że kryteria deficytu i długu określone w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie są spełnione.

(17) Środki przyjęte w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa mają istotny wpływ na gospodarkę i mogą spowodować w tym roku spadek PKB o 9,4 %. Wpływ na zatrudnienie, choć trudny do obliczenia na tym etapie, również będzie znaczny. Od początku kryzysu pracę straciło już około miliona osób. Wpływ na zatrudnienie jest obecnie złagodzony przez mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy (ERTE), którym objęto blisko 3,5 mln pracowników, dzięki czemu uniknięto jak dotąd wielu natychmiastowych zwolnień. Konsekwencje pandemii w Hiszpanii nasilą się z powodu wysokiego udziału zatrudnienia w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP), dużego znaczenia sektorów, które zostały szczególnie mocno dotknięte przez pandemię i które prawdopodobnie będą się odbudowywać w wolniejszym tempie, w tym turystyki i handlu detalicznego, oraz wysokiego odsetka pracowników zatrudnionych na podstawie umów na czas określony (26,3 % w 2019 r.). Wszystkie te czynniki mogą prowadzić do znacznych strat w zatrudnieniu i zwiększyć wstrząs gospodarczy. Prognoza Komisji przewiduje, że stopa bezrobocia (wynosząca 13,6 % w lutym 2020 r.) wzrośnie w 2020 r. do 18,9 %, a w 2021 r. spadnie do 17 %.

(18) Władze Hiszpanii starały się złagodzić skutki pandemii oraz skrócić okres izolacji za pomocą różnych pakietów środków o łącznej wartości 145 mld EUR. W ramach wysiłków na rzecz zwalczania choroby władze zwiększyły wydatki na służbę zdrowia i usługi społeczne. Ułatwiły również korzystanie z ERTE w celu utrzymania zatrudnienia i wsparcia dochodów gospodarstw domowych. Pracownicy, których dotyczy ERTE, otrzymują świadczenie w wysokości 70 % podstawy ich składki na ubezpieczenie społeczne, w określonym przedziale wynoszącym od 502 EUR do 1 402 EUR. W okresie obowiązywania ERTE stosunek pracy pozostaje niezmieniony, a funkcjonowanie tego mechanizmu zostało ostatnio przedłużone do dnia 30 czerwca 2020 r. Przedsiębiorstwa, które korzystają z ERTE, są zwolnione z obowiązku uiszczania bardzo dużej części składek na ubezpieczenie społeczne za pracowników objętych tym mechanizmem, pod warunkiem utrzymania ich miejsc pracy przez co najmniej sześć miesięcy po wznowieniu działalności. Środki te idą w parze ze specjalną pomocą dla MŚP i osób prowadzących działalność na własny rachunek, stanowiących podstawę hiszpańskiej gospodarki, (odroczenie płatności podatków, obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne i gwarancje państwowe) i są próbą udzielenia im pomocy w uniknięciu upadłości i szybkim wznowieniu działalności po zakończeniu kryzysu. Przyjęto również środki mające na celu tymczasowe zagwarantowanie wsparcia dochodu osobom pracującym w ramach niestandardowych form zatrudnienia, które nie mają dostępu do środków ochrony socjalnej.

(19) Mimo stosunkowo niskiego poziomu inwestycji system ochrony zdrowia w Hiszpanii zapewniał dobre efekty zdrowotne. Wybuch pandemii COVID-19 spowodował jednak bezprecedensowe obciążenie systemu i ujawnił jego podatność na wstrząsy. Podejmowane natychmiastowo działania skupiają się na wzmacnianiu zdolności w zakresie personelu medycznego, kluczowych produktów medycznych i krytycznej infrastruktury, aby ratować życie i umożliwiać powrót do zdrowia w czasie pandemii. W czasie kryzysu szczególnie narażone były osoby niepełnosprawne i osoby starsze w domach opieki. Należy im zapewnić stały dostęp do opieki medycznej i społecznej,

w tym usług w zakresie ratownictwa i intensywnej opieki medycznej. W dalszej kolejności wysiłki powinny koncentrować się na poprawie odporności systemu ochrony zdrowia, tak aby mógł on jak najszybciej wznowić optymalne funkcjonowanie i lepiej radzić sobie z nowymi wstrząsami. Pandemia ujawniła istniejące problemy strukturalne, z których część wynika z pewnych niedoborów inwestycji w infrastrukturę fizyczną oraz z niedostatków w rekrutacji i warunkach pracy pracowników służby zdrowia. Istnieją różnice regionalne pod względem wydatków, zasobów fizycznych i personelu, a koordynacja między różnymi szczeblami instytucji rządowych i samorządowych nie zawsze jest skuteczna. W perspektywie średniookresowej świadczenie opieki zdrowotnej mogłoby lepiej reagować na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa, rosnącą liczbą przypadków chorób przewlekłych i niepełnosprawnością. Główną rolę w tym zakresie odgrywa podstawowa opieka zdrowotna i opracowanie rozwiązań w zakresie e-zdrowia. W perspektywie średniookresowej istotne będzie zagwarantowanie, by prawdopodobne zmniejszenie zasobów w wyniku pogorszenia koniunktury gospodarczej nie miało wpływu na zakres usług opieki zdrowotnej i nie prowadziło do nierówności w dostępie do niej.

(20) Pomimo, że od lat intensywnie generowano zatrudnienie, przed wybuchem pandemii COVID-19 na rynku pracy w Hiszpanii nadal odnotowywano wysoki poziom bezrobocia oraz segmentację. Wstępne dane wskazują na znaczny wzrost poziomu bezrobocia w Hiszpanii w wyniku kryzysu, co wpłynie na usługi społeczne oraz ograniczoną już teraz zdolność służb zatrudnienia do wspierania pracowników i pracodawców. W perspektywie średnioterminowej droga do odbudowy gospodarki powinna być przygotowana za pomocą środków wspierających zatrudnienie przyjmowanych w porozumieniu z partnerami społecznymi, takich jak stopniowe wycofywanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, przegląd systemu zachęt do zatrudniania w celu lepszego promowania zrównoważonych form zatrudnienia, zwłaszcza młodych pracowników, a także elastyczność warunków pracy. Zwiększenie liczby studentów nauk ścisłych i związanych z technologiami cyfrowymi, podniesienie atrakcyjności kształcenia i szkolenia zawodowego oraz zapewnienie elastycznych możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji mogą przyczynić się do zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na umiejętności techniczne niezbędne do transformacji ekologicznej i transformacji cyfrowej, które towarzyszyć będą odbudowie gospodarki. Ogólnie rzecz biorąc, poprawa poradnictwa edukacyjnego i zawodowego oraz zapewnienie odpowiedniego wsparcia defaworyzowanym uczniom i regionom słabiej rozwiniętym może przyczynić się do poprawy wyników kształcenia. Sukces ewentualnych środków przyjętych z myślą o osiągnięciu tych celów będzie w dużym stopniu zależał od czasu potrzebnego na zbudowanie szerokiego i długotrwałego konsensusu społecznego i politycznego wokół reform.

(21) Skutki pandemii dla rynku pracy wywołały pilną potrzebę wsparcia dochodów gospodarstw domowych dotkniętych kryzysem. Ułatwienie korzystania z mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy miało kluczowe znaczenie dla osiągnięcia tego celu. Jednakże pracownicy zatrudnieni na czas określony na podstawie bardzo krótkich umów, którzy stanowią znaczną część blisko miliona nowych bezrobotnych i wśród których znajduje się wielu młodych pracowników, często nie kwalifikują się do standardowej ochrony przed bezrobociem. Zapewnienie od początku, by wszyscy pracownicy, w tym pracownicy tymczasowi i osoby samozatrudnione, mieli dostęp do odpowiedniej ochrony socjalnej i aktywnej polityki rynku pracy, jest potrzebne do wspierania trwałej odbudowy gospodarki i spójności społecznej.

(22) Kryzys prawdopodobnie zwiększy już i tak wysoki poziom ubóstwa lub wykluczenia społecznego w Hiszpanii, zwłaszcza wśród rodzin z dziećmi. W 2019 r. Hiszpania była państwem członkowskim o najniższej średniej wysokości świadczeń rodzinnych na dziecko. Rodziny o dochodach od niskich do średnich nie mają prawa do świadczeń na dzieci przyznawanych zgodnie z surowymi zasadami, a ulgi podatkowe zapewniają im jedynie ograniczone korzyści. Wydatki na ochronę socjalną są nadal bardzo ukierunkowane na osoby starsze, a poziom wydatków na emerytury znacznie wzrośnie w perspektywie średnio- i długookresowej, jeżeli zapowiedziane odstępstwa od reformy emerytalnej z 2013 r. będą miały charakter stały i nie zostaną podjęte żadne odpowiednie środki wyrównawcze. Trudna sytuacja gospodarcza i społeczna wynikająca z pandemii wymaga zamiast tego solidarności międzypokoleniowej, której celem będzie wsparcie młodszych pokoleń. Pomoc dla bezrobotnych w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych oraz pracowników niekwalifikujących się do systemów składkowych jest obecnie rozproszona w wielu systemach, przez co niewiele osób jest w stanie z nich skorzystać. Istniejące regionalne systemy dochodu minimalnego docierają jedynie do 20 % potencjalnych beneficjentów, w warunkach dużych regionalnych dysproporcji pod względem zakresu, czasu trwania, warunków dostępu i adekwatności. W obecnej napiętej sytuacji planuje się szybkie wprowadzenie na stałe krajowego mechanizmu dochodu gwarantowanego, obejmującego wg szacunków trzy miliony beneficjentów, którego celem będzie uzupełnienie istniejących regionalnych systemów dochodu minimalnego. Nie jest możliwe dokonanie oceny jego wpływu na ograniczanie ubóstwa ani jego stabilności w perspektywie krótko- i średniookresowej.

(23) Kolejnym czynnikiem obciążającym w trakcie kryzysu pandemicznego w Hiszpanii jest to, że duża liczba MŚP odpowiada za znaczną część zatrudnienia. Aby zapobiec bankructwom, których można uniknąć, w trybie pilnym przyjęto pewne środki mające na celu zapewnienie pomocy na utrzymanie płynności finansowej dla przedsiębiorstw poprzez pożyczki i gwarancje, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP i sektorów, które ucierpią z powodu kryzysu jeszcze bardziej i przez dłuższy okres, takich jak turystyka (która w 2019 r. odpowiadała za 12 % PKB Hiszpanii). Jeżeli środki te mają przynieść pożądane efekty, powinny zostać skutecznie i sprawnie wdrożone przez pośredników finansowych. Do poprawy przepływów środków pieniężnych MŚP przyczyni się również umożliwienie odroczenia płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz przyspieszenie płatności umownych przez organy publiczne. Przy opracowywaniu i wdrażaniu tych środków należy wziąć pod uwagę odporność sektora bankowego. Aby zapewnić skuteczność tych środków, ważne jest kontynuowanie starań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych i zapewnienia wydajnych cyfrowych usług publicznych. Dla skutecznej odbudowy gospodarki kluczowe znaczenie ma wspieranie przedsiębiorstw w sektorach najbardziej dotkniętych kryzysem oraz ochrona konkurencyjności przedsiębiorstw eksportowych.

(24) W celu sprzyjania odbudowie gospodarki ważne będzie przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, m.in. w drodze odpowiednich reform. Perspektywy odbudowy gospodarki Hiszpanii będą zależeć od jej zdolności do zwiększenia produktywności i wspierania innowacji, w tym poprzez transformację cyfrową i ekologiczną. We wszystkich regionach Hiszpanii wyniki w zakresie innowacyjności są poniżej średniej unijnej. Hiszpania uzyskuje słabe wyniki w zakresie zdolności przedsiębiorstw do wprowadzania innowacji, inwestowania w aktywa materialne oraz niematerialne i prawne oraz optymalnego wykorzystania umiejętności mieszkańców kraju, co może

negatywnie wpłynąć na ich konkurencyjność w gospodarce opartej na wiedzy. Kryzys uwypuklił znaczenie cyfryzacji dla utrzymania dostępu do usług rządowych oraz kształcenia i szkolenia, a także dla zachowania miejsc pracy i aktywności gospodarczej. Przed okresem izolacji jedynie połowa szkół w Hiszpanii dysponowała odpowiednimi platformami cyfrowego uczenia się, przy czym istniały dodatkowo znaczne różnice między regionami. Nagłe przejście na cyfrowe uczenie się było również szczególnym wyzwaniem dla uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji, którzy nie mieli dostępu do rozwiązań cyfrowych w domu. Hiszpania powinna zapewnić wszystkim uczniom dostęp do cyfrowego uczenia się, w tym na obszarach wiejskich i w gospodarstwach domowych znajdujących się w trudnej sytuacji. Wspieranie cyfryzacji przedsiębiorstw przyczyniłoby się również do zwiększenia konkurencyjności hiszpańskich firm w globalnych łańcuchach wartości i zwiększyłoby ich możliwości eksportowe, zwłaszcza w przypadku MŚP i mikroprzedsiębiorstw. Wdrożenie cyfrowych rozwiązań, w tym zaawansowanych technologii cyfrowych, oraz zmniejszenie przepaści cyfrowej między obszarami miejskimi i wiejskimi, poprawiłoby zdolność gospodarki Hiszpanii do wprowadzania innowacji. Ponadto wzmocnienie zarządzania w zakresie badań naukowych i innowacji na wszystkich poziomach, podniesienie jakości badań poprzez systematyczne oceny i zachęcanie organizacji badawczych do współpracy z sektorem prywatnym mogłoby zwiększyć skuteczność polityki w zakresie badań naukowych i innowacji oraz przyspieszyć rozpowszechnianie innowacji w celu wsparcia odbudowy gospodarki.

(25) Przekształcenie Hiszpanii w gospodarkę neutralną dla klimatu będzie wymagało znacznych inwestycji w długim przedziale czasu, między innymi w energię ze źródeł odnawialnych, infrastrukturę energetyczną, sprawność energetyczną i zrównoważony transport. Konieczne jest skoncentrowanie inwestycji na pierwszym etapie działań, aby pomóc w przeprowadzeniu ekologicznej transformacji w okresie odbudowy gospodarki, zgodnie z hiszpańskim krajowym planem na rzecz energii i klimatu. Promowanie zintegrowanego systemu energetycznego powinno ułatwić upowszechnianie energii ze źródeł odnawialnych. Zmniejszenie zużycia energii w budynkach prywatnych i publicznych poprzez prowadzone na dużą skalę renowacje, a także rozwój inteligentnych sieci i magazynowania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pomogłyby w lepszym zarządzaniu popytem na energię, przy równoczesnym wsparciu tworzenia miejsc pracy w okresie odbudowy gospodarki. Dalsze inwestycje w infrastrukturę energetyczną, w tym w połączenia międzysystemowe z resztą Unii, mogłyby przyczynić się do większej integracji wewnętrznego rynku energii Unii, przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencji i ułatwieniu rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Należy również dokładać dodatkowych starań, by promować zrównoważony transport, w tym rozwój infrastruktury paliw alternatywnych, w szczególności do ładowania pojazdów elektrycznych. Inwestycje będą potrzebne również, by umożliwić większe wykorzystanie kolei w transporcie towarowym, w tym w ramach połączeń transgranicznych z Francją i Portugalią oraz połączeń z portami i centrami logistycznymi. Ponadto niektóre obszary Hiszpanii należą do najbardziej narażonych na zmianę klimatu w Europie. Zasoby wodne zmniejszają się, a jakość infrastruktury gospodarki wodnej i gospodarowania odpadami jest nierówna w różnych częściach kraju. Ekologiczne inwestycje mogą pomóc uporać się z negatywnymi skutkami zmiany klimatu, takimi jak powodzie i pożary lasów, poprawić jakość powietrza oraz usprawnić gospodarowanie zasobami wodnymi i odpadami oraz rozwinąć potencjał gospodarki o obiegu zamkniętym. Programowanie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 mogłoby pomóc Hiszpanii sprostać niektórym

wyzwaniom związanym z przejściem na gospodarkę neutralną dla klimatu, w szczególności na terytoriach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego[8]. Pozwoliłoby to Hiszpanii optymalnie wykorzystać ten fundusz.

(26) Fragmentacja regulacyjna i bariery regulacyjne w Hiszpanii uniemożliwiają firmom korzystanie z ekonomii skali i negatywnie wpływają na ich wydajność. Ustawa o jedności rynku, która jest już egzekwowana przez sądy i organy ochrony konkurencji, powinna być bardziej aktywnie wykorzystywana do promowania lepszych uregulowań prawnych i konkurencji w procesie odbudowy gospodarki. W związku z tym niezwłocznie po ustaniu sytuacji nadzwyczajnej należy usunąć surowe ograniczenia własności i ograniczenia rynkowe, które miały na celu zapewnienie dostaw strategicznych towarów i świadczenia strategicznych usług w czasie kryzysu pandemicznego. Ogólnie rzecz biorąc, ściślejsza i trwała koordynacja działań na różnych szczeblach instytucji rządowych i samorządowych mogłaby zwiększyć skuteczność polityk ułatwiających odbudowę gospodarki. Zasadnicze znaczenie ma również zapewnienie, aby struktura zarządzania, wprowadzona na mocy przepisów wdrażających dyrektywy w sprawie zamówień publicznych z 2014 r., mogła jak najszybciej sprawnie funkcjonować, aby zagwarantować efektywne wykorzystanie inwestycji publicznych, które mogą wesprzeć odbudowę gospodarki. Należy zintensyfikować prace nad kompleksową krajową strategią dotyczącą zamówień publicznych, w ścisłej współpracy z przedstawicielami wszystkich szczebli instytucji rządowych i samorządowych (centralnego, regionalnego i lokalnego) prowadzonej za pośrednictwem komitetu ds. współpracy.

(27) Jakkolwiek obecne zalecenia koncentrują się na łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii i na sprzyjaniu ożywieniu gospodarczemu, to wydane w 2019 r. zalecenia dla tego kraju, przyjęte przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r., obejmowały również reformy, które są niezbędne do sprostania średnio- i długoterminowym wyzwaniom strukturalnym. Zalecenia te pozostają aktualne i będą nadal monitorowane w ramach kolejnego rocznego cyklu europejskiego semestru. Podobnie jest w przypadku zaleceń dotyczących polityk gospodarczych związanych z inwestycjami. Zalecenia te należy uwzględniać do celów strategicznego programowania finansowania w ramach polityki spójności w okresie po 2020 r., w tym do celów środków ograniczających i strategii wyjścia wdrażanych w odpowiedzi na obecny kryzys.

(28) Sprawne prowadzenie postępowań upadłościowych odegra również kluczową rolę w zapewnieniu płynności przedsiębiorstw i skutecznej realokacji zasobów, a także w promowaniu przedsiębiorczości i stabilności sektora finansowego. Konieczne jest zabezpieczenie zdolności systemu wymiaru sprawiedliwości do skutecznego prowadzenia takich postępowań. Jest to szczególnie ważne, ponieważ obecne zawieszenie działalności sądów i oczekiwany wzrost liczby spraw w związku z recesją wywołaną przez pandemię może jeszcze bardziej zwiększyć już istniejące wyzwania związane z coraz dłuższymi postępowaniami i coraz większymi zaległościami w rozpatrywaniu spraw.

(29) Europejski semestr zapewnia ramy stałej koordynacji polityki gospodarczej i zatrudnienia w Unii, która może przyczynić się do osiągnięcia gospodarki zrównoważonej. W swoich krajowych programach reform na 2020 r. państwa członkowskie podsumowały postępy w realizacji określonych przez Organizację

[8] SWD(2020) 508 final.

Narodów Zjednoczonych celów zrównoważonego rozwoju. Poprzez pełną realizację poniższych zaleceń Hiszpania przyczyni się do postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz do wspólnych wysiłków na rzecz zapewnienia konkurencyjnej zrównoważoności w Unii.

(30) Zasadnicze znaczenie dla szybkiego zniwelowania skutków gospodarczych pandemii COVID-19 ma ścisła koordynacja między gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej. Jako państwo, którego walutą jest euro, Hiszpania powinna – uwzględniając wskazówki polityczne Eurogrupy – zapewnić, aby jej polityka była spójna z zaleceniami dla strefy euro i skoordynowana z polityką innych państw członkowskich strefy euro.

(31) W ramach europejskiego semestru w 2020 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Hiszpanii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2020 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2020 r. i krajowy program reform na 2020 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Hiszpanii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Hiszpanii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

(32) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2020 r., a jej opinia[9] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(33) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2020 r. i program stabilności na 2020 r. W niniejszych zaleceniach uwzględniono fakt, że w ramach dążenia do korekty zakłóceń równowagi należy w pierwszej kolejności stawić czoła pandemii i sprzyjać odbudowie gospodarki. Zalecenia odnoszące się bezpośrednio do zakłóceń równowagi makroekonomicznej stwierdzonych przez Komisję na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1, 2 i 4,

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie w latach 2020 i 2021 działań mających na celu:

1. Zgodnie z ogólną klauzulą korekcyjną podjęcie wszelkich działań niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii, utrzymania gospodarki i w dalszej kolejności wsparcia ożywienia gospodarczego. Gdy pozwolą na to warunki gospodarcze – prowadzenie polityki budżetowej mającej na celu osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej i zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Wzmocnienie odporności i zwiększenie możliwości systemu ochrony zdrowia w odniesieniu do personelu medycznego, kluczowych produktów medycznych i krytycznej infrastruktury.

2. Wspieranie zatrudnienia za pomocą mechanizmów mających na celu zachowanie miejsc pracy, skutecznych zachęt do zatrudniania i rozwoju umiejętności. Zwiększenie zakresu ochrony przed bezrobociem, szczególnie pracowników nietypowych. Poprawę zasięgu i adekwatności systemów dochodu minimalnego i wsparcia rodziny, a także dostępu do cyfrowego uczenia się.

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

3. Zapewnienie skutecznego wdrożenia środków mających na celu zapewnienie płynności małym i średnim przedsiębiorstwom oraz osobom prowadzącym działalność na własny rachunek, w tym przez unikanie opóźnień w płatnościach. Przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać odbudowę gospodarki. Skoncentrowanie inwestycji na transformacji ekologicznej i cyfrowej, w szczególności na wspieraniu badań naukowych i innowacji, czystym i efektywnym wytwarzaniu i wykorzystaniu energii, infrastrukturze energetycznej, gospodarce odpadami i gospodarce wodnej oraz zrównoważonym transporcie.

4. Poprawę koordynacji między różnymi szczeblami instytucji rządowych i samorządowych oraz wzmocnienie ram zamówień publicznych w celu skutecznego wspierania odbudowy gospodarki.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący