KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 259 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2015 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2015 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[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu 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 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 259.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich. Razem stanowią one „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o ich uwzględnienie w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Hiszpanię zaktualizowanego programu stabilności na 2014 r. W dniu 28 listopada 2014 r., zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013[5], Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Hiszpanii na 2015 r.[6]

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[7], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[8], w którym wskazała Hiszpanię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Hiszpanii[9]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Hiszpanii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Hiszpanii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają zdecydowanych działań politycznych i odrębnego monitorowania. W szczególności, pomimo pewnej poprawy salda na rachunku obrotów bieżących, zagrożenia związane z wysokim poziomem zadłużenia w sektorze prywatnym i publicznym oraz zdecydowanie ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto w dalszym ciągu zasługują na szczególną uwagę w kontekście bardzo wysokiego bezrobocia. Istotną wagę ma podjęcie koniecznych działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla hiszpańskiej gospodarki i, zważywszy na jej rozmiary, szkodliwych skutków ubocznych oddziałujących na unię gospodarczą i walutową.

(7) W dniu 30 kwietnia 2015 r. Hiszpania przedłożyła krajowy program reform na 2015 r. oraz program stabilności na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Hiszpania jest obecnie objęta funkcją naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2015 r. rząd przewiduje obniżenie deficytu nominalnego do 4,2 % PKB w 2015 r., a następnie stopniowo do 2,8 % PKB w 2016 r. Rząd planuje osiągnąć średniookresowy cel budżetowy w postaci utrzymania równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych w 2019 r. Według programu

---

5 Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.
6 C(2014) 8804 final
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 C(2014) 8804 final..

stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie najwyższy poziom w 2015 r. i wyniesie 98,9 %, a następnie będzie się stopniowo obniżać do 93,2 % w 2018 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest wiarygodny w 2015 r., a w odniesieniu do późniejszego okresu odzwierciedla korzystne założenia. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2015 r. przewiduje się, że w 2015 r. deficyt wyniesie 4,5 % PKB, a w 2016 r. – 3,5 % PKB. Istnieje zatem ryzyko, że cele dotyczące deficytu nominalnego na lata 2015 i 2016 mogą nie zostać osiągnięte. Ponadto oczekuje się, że zakładany wysiłek fiskalny Hiszpanii w latach 2013-2016 będzie poniżej zalecanego poziomu, a w latach 2015 i 2016 potrzebne będą dalsze działania strukturalne. Na podstawie oceny programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, że Hiszpania nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. Hiszpania poczyniła pewne postępy w zakresie eliminowania zaległości w zobowiązaniach cywilnoprawnych sektora publicznego. W 2014 r. Hiszpania poczyniła pewne postępy w odniesieniu do przygotowania projektów służących racjonalizacji wydatków na opiekę zdrowotną, edukację i cele socjalne na szczeblu regionalnym, jednak nie zostały one ostatecznie przyjęte. Projekt ustawy przewidującej wprowadzenie zasady wydatkowania środków w odniesieniu do regionalnych wydatków na leki i opiekę zdrowotną jest jednak obecnie przedmiotem prac parlamentu.

(9) Wdrażanie środków zapobiegawczych, naprawczych i wykonawczych określonych w ustawie o stabilności budżetowej i finansowej odbywa się powoli. Efektywność kosztowa w sektorze opieki zdrowotnej poprawiła się, jednak kwestią podstawową pozostaje utrzymanie pod kontrolą wzrostu wydatków na leki oraz, w szczególności, monitorowanie wydatków na leki w szpitalach. Deficyt w branży energetycznej został skutecznie zlikwidowany w 2014 r., zajęto się również problemem niewypłacalności płatnych autostrad, obniżając w ten sposób koszty ponoszone przez państwo. Hiszpania nie wprowadziła jednak systemu niezależnego oceniania przyszłych dużych projektów w zakresie infrastruktury.

(10) Pewne postępy poczyniono w obszarze opodatkowania, tj. rozpoczęto realizację kompleksowej reformy podatkowej w celu uproszczenia systemu podatkowego i spowodowania, by bardziej sprzyjał on wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy. Reformę podatkową przyjęto w dniu 20 listopada 2014 r. Weszła ona w życie w styczniu 2015 r. i obejmuje podatek dochodowy od osób fizycznych i od przedsiębiorstw. Pewne postępy odnotowano również w dziedzinie walki z uchylaniem się od opodatkowania, natomiast brak jest postępów w obszarze podatków środowiskowych. Restrukturyzacja hiszpańskiego sektora bankowego, a w szczególności banków, które otrzymały pomoc państwa, przebiega właściwie. Równocześnie ostatnie działania na rzecz promowania dostępu do finansowania niebankowego poprawiły, przynajmniej w pewnym stopniu, dostęp do finansowania dla firm, szczególnie w świetle wysokiego stopnia zależności hiszpańskich przedsiębiorstw od kredytów udzielanych przez banki. Pełne wdrożenie tych reform jest kluczowe dla ułatwienia realokacji zasobów i wspierania bieżących korekt. Konieczne jest również zmierzenie się z pozostałymi problemami, nieuwzględnionymi we wprowadzonych dotychczas reformach. Poczyniono pewne postępy w zakresie usuwania pozostałych ograniczeń w systemie obsługi niewypłacalności przedsiębiorstw. W dniu 27 lutego 2015 r. przyjęto królewski dekret-ustawę w sprawie niewypłacalności osób fizycznych. Niezbędne jest jednak

dalsze zwiększenie zdolności administracji i systemu sądownictwa do zajmowania się sprawami dotyczącymi niewypłacalności.

(11) Długotrwałe bezrobocie i segmentacja rynku pracy w dalszym ciągu utrudniają wzrost wydajności i mają szkodliwy wpływ na warunki pracy w Hiszpanii. Partnerzy społeczni omawiają kompleksowe porozumienie międzybranżowe na lata 2015-2017. W tym kontekście i biorąc pod uwagę bardzo wysoką stopę bezrobocia, wynagrodzenia w niektórych sektorach i przedsiębiorstwach w perspektywie krótkoterminowej będą być może musiały rosnąć wolniej niż wydajność, by możliwe było tworzenie miejsc pracy i dalsze zwiększanie konkurencyjności. Oczekuje się, że może to uwypuklić znaczenie ustanowienia, w drodze negocjacji sektorowych i w ramach przedsiębiorstw, zasady, że wynagrodzenia powinny odzwierciedlać zróżnicowanie wydajności między przedsiębiorstwami. Pomimo reform ram regulacyjnych, odsetek pracowników zatrudnionych tymczasowo zaczął zwiększać się ponownie w 2014 r., osiągając poziom ponad 24 %, co w szczególności dotyka osoby młode i nisko wykwalifikowane. Ponadto wydaje się, że możliwości, jakie dają wprowadzone nowe typy umów i zachęty dla pracodawców, by zatrudniali nowych pracowników na czas nieokreślony, nie są jeszcze w pełni wykorzystywane. Władze hiszpańskie ogłosiły, że ocena subsydiów oferowanych pracodawcom za zatrudnianie nowego personelu zostanie przeprowadzona do maja 2016 r. Możliwości publicznych służb zatrudnienia oraz agencji zewnętrznych, którym zlecono realizację zadań tych służb, mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia skuteczności i właściwego ukierunkowania aktywnej polityki rynku pracy i aktywizacji, w tym skutecznego przekwalifikowywania, umożliwiającego podejmowanie pracy w innych branżach, w których tworzone jest więcej miejsc pracy. Hiszpania poczyniła niewielkie postępy w zakresie przyspieszenia modernizacji publicznych służb zatrudnienia oraz niwelowania różnic na poziomie regionalnym.

(12) Bezrobocie młodzieży w Hiszpanii jest wciąż bardzo wysokie (ponad 53 %), a odsetek osób wcześnie kończących naukę jest jednym z najwyższych w UE. Hiszpania wdraża nowe programy edukacyjne wprowadzone ustawą nr 8/2013 w sprawie jakości nauczania, opracowane w celu zwiększenia jakości edukacji podstawowej i średniej. Poczyniono niewielkie postępy w zwiększaniu dostosowania kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, a działania na rzecz poprawy współpracy między instytucjami szkolnictwa wyższego a pracodawcami są opóźnione w stosunku do przyjętego harmonogramu. Istnieją plany wydłużenia programu dwutorowego szkolenia zawodowego w 2015 r., jednak wciąż odnotowywane są znaczące różnice w stopniu jego realizacji w poszczególnych regionach. Utworzono specjalny komitet, mający za zadanie zbadanie dostosowania programów nauczania i szkoleń do potrzeb rynku pracy.

(13) Hiszpania osiągnęła niewielkie postępy w poprawie skuteczności swojego systemu zabezpieczenia społecznego. Ustanowiła nowy program aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, łączący program wsparcia dochodów i pomoc w poszukiwaniu pracy. Niewystarczająca koordynacja między służbami zatrudnienia a służbami socjalnymi oraz niekompatybilność różnych programów płacy minimalnej zmniejszyły jednak skuteczność programów pomocy społecznej. Borykając się z wysokim poziomem ubóstwa, szczególnie w rodzinach o niskich dochodach wychowujących dzieci, Hiszpania osiągnęła niewielkie postępy w zakresie poprawy ukierunkowania programów pomocy dla rodzin oraz usług opieki.

(14) Reformy strukturalne muszą uwzględniać usuwanie przeszkód uniemożliwiających rozwój przedsiębiorstw, pomaganie MŚP w rozszerzaniu działalności na nowe rynki i promowaniu innowacji, zwiększanie zdolności eksportowych, stymulowanie tworzenia miejsc pracy oraz pomaganie przedsiębiorstwom w skutecznym konkurowaniu na rynku — w tym na rynkach wewnętrznych — oraz zwiększaniu ogólnej wydajności. Hiszpania rozpoczęła badanie przyczyn, dla których duży udział w jej gospodarce mają małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa. Zbadanie, dlaczego przedsiębiorstwa wciąż funkcjonują na małą skalę, pozwoli rządowi usunąć przeszkody regulacyjne uniemożliwiające firmom ich rozwój. Mimo że osiągnięto pewne postępy w zakresie wprowadzania w życie zapisów ustawy nr 20/2013 w sprawie jedności rynku, na poziomie samorządów regionalnych wciąż występują w tej kwestii opóźnienia. Ustawa w sprawie regulacji zezwoleń środowiskowych nie została jeszcze wdrożona we wszystkich regionach. Nie poczyniono żadnych postępów w odniesieniu do procesu przyjęcia reformy dotyczącej wolnych zawodów i stowarzyszeń zawodowych. Strukturalne słabości systemu badań i innowacji w dalszym ciągu ograniczają potencjał wzrostu Hiszpanii. Kwestią podstawową jest zatem określenie nowych źródeł finansowania, zapewnienie skutecznego i wydajnego wykorzystywania zasobów, utworzenie nowej agencji badawczej oraz promowanie działań, dzięki którym otoczenie biznesu będzie bardziej przyjazne innowacjom.

(15) Pewne postępy odnotowano w związku z siecią kolejową, gdzie podejmowane są działania w celu zapewnienia skutecznej konkurencji w dziedzinie usług kolejowego transportu pasażerskiego i towarowego. W dniu 4 lipca 2014 r. Rada Ministrów przyjęła królewski dekret-ustawę nr 8/2014, tworzącą fundusz na rzecz poprawy lądowego dostępu do portów morskich.

(16) Hiszpania poczyniła postępy w odniesieniu do wdrożenia zaleceń komitetu ds. reformy administracji publicznej na wszystkich szczeblach administracji państwowej. Jak dotąd efekty reformy w odniesieniu do zwiększonej skuteczności i oszczędności budżetowych są jednak widoczne głównie na szczeblu krajowym. Podjęto istotne działania w celu zwiększenia przejrzystości decyzji administracyjnych, jednak nie odnotowano postępów w zakresie wzmocnienia systemów nadzoru, w szczególności w przypadku zamówień publicznych na szczeblu regionalnym i lokalnym. Nie przedsięwzięto środków w celu rozszerzenia uprawnień nadzorczych w dziedzinie zamówień publicznych i planowania przestrzennego. Odnotowano ograniczone postępy w zakresie przyjęcia reform systemu sądownictwa służących poprawie skuteczności tego systemu: projekty ustaw w sprawie systemu sądownictwa i postępowania cywilnego, wprowadzających pewne reformy, zostały przedłożone parlamentowi w dniu 27 lutego 2015 r.; projekty ustaw w sprawie pomocy prawnej i postępowania nieprocesowego są przedmiotem procedury parlamentarnej. Pewne postępy poczyniono we wdrażaniu reform, które zostały przyjęte, w tym *Oficina Judicial*, reformy wprowadzającej cyfryzację systemu sprawiedliwości i zwiększającej interoperacyjność regionalnych elektronicznych systemów zarządzania sprawami. Konieczne jest podejmowanie dalszych wysiłków w tej dziedzinie.

(17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Hiszpanii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, 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 przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

(18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Hiszpanii, a jej opinia[10] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(19) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

(20) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro. Hiszpania powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Zapewnienie trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2016 r. poprzez podjęcie w latach 2015 i 2016 niezbędnych działań strukturalnych i przeznaczenie nieoczekiwanych zysków na przyspieszenie redukcji deficytu i zadłużenia. Zwiększenie przejrzystości i rozliczalności regionalnych finansów publicznych. Poprawę efektywności kosztowej sektora opieki zdrowotnej oraz zracjonalizowanie wydatków na zakup produktów farmaceutycznych w szpitalach.

2. Zakończenie reformy sektora banków oszczędnościowych, w tym poprzez środki legislacyjne, oraz zakończenie restrukturyzacji i prywatyzacji państwowych banków oszczędnościowych.

3. Promowanie uzależnienia wysokości wynagrodzeń od wydajności, w porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z krajowymi praktykami, z uwzględnieniem różnic w zakresie kwalifikacji oraz warunków lokalnych rynków pracy, a także zróżnicowania wyników gospodarczych pomiędzy regionami, sektorami i przedsiębiorstwami. Podjęcie działań w celu podniesienia jakości i zwiększenia efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy oraz doradztwa w tym zakresie, w tym w ramach działań służących walce z bezrobociem młodzieży. Usprawnienie systemów minimalnego dochodu i programów pomocy dla rodzin oraz wspieranie mobilności regionalnej.

4. Usunięcie barier uniemożliwiających wzrost przedsiębiorstw, w tym regulacji zależnych od wielkości przedsiębiorstwa; przyjęcie planowanych reform w dziedzinie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów; przyspieszenie wdrażania ustawy w sprawie jedności rynku.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący

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