

ZALECENIE RADY

z dnia 10 lipca 2012 r.

w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na lata 2012–2015

(2012/C 219/24)

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 zalecenia Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

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 polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽³⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Utrzymana na 2012 r. decyzją Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 119 z 4.5.2012, s. 47).

- (3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie⁽⁴⁾ w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii z 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Hiszpanię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014.

- (4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”. W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Hiszpanię jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

- (5) W dniu 1 grudnia 2011 r. Rada przyjęła konkluzje, w których wezwała Komitet Ochrony Socjalnej, we współpracy z Komitetem Zatrudnienia i innymi komitetami, by przedstawił swoje stanowisko w sprawie działań zaleconych w ramach cyklu polityki strategii „Europa 2020”. Stanowisko to jest częścią opinii Komitetu Zatrudnienia.

- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 15 lutego 2012 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r.

- (7) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 212 z 19.7.2011, s. 1.

- (8) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała również państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus do podjęcia dalszych zobowiązań i skupieniu się na niewielkiej liczbie zasadniczych, terminowych i wymiernych reform w celu osiągnięcia założeń paktu.
- (9) W dniu 30 kwietnia 2012 r. Hiszpania przedłożyła program stabilności obejmujący lata 2012–2015 oraz krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Komisja oceniła również w ramach szczegółowej oceny sytuacji zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, czy w Hiszpanii występuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. Komisja stwierdziła w swojej szczegółowej ocenie sytuacji, że w Hiszpanii występuje zakłócenie równowagi, które nie jest nadmierne, ale wymaga podjęcia pilnych działań.
- (10) W wyniku oceny programu stabilności na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu jest zasadniczo wiarygodny na rok 2012 i optymistyczny na kolejne lata. W prognozie służb Komisji z wiosny 2012 r. zakładano wzrost PKB w wysokości –1,8 % w 2012 r. i –0,3 % w 2013 r., natomiast w programie stabilności zakładane wartości wynoszą odpowiednio –0,7 % i 0,2 %. Zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu celem strategii budżetowej określonej w programie stabilności jest obniżenie do 2013 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, głównie poprzez ograniczenie wydatków, ale również poprzez pewne środki zwiększające przychody. W oparciu o (przeliczone) saldo strukturalne⁽¹⁾, średnia roczna poprawa salda strukturalnego przewidywana w programie stabilności wynosi 2,6 % PKB w latach 2011–2013, co przekracza wysiłek fiskalny o średniej wysokości ponad 1,5 % PKB w latach 2010–2013, zalecany w ramach procedury nadmiernego deficytu. Po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu w programie stabilności potwierdzono średniookresowy cel budżetowy w postaci utrzymania równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych, która niemal zostałaby osiągnięta do 2015 r., gdyby deficyt strukturalny wyniósł 0,2 % PKB. Średniookresowy cel budżetowy odpowiednio odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu. Przewidywane tempo dostosowań strukturalnych w latach 2012–2013 stanowi wystarczający postęp w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, a wskaźnik wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, jest zgodny z wartością referencyjną dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu.

(1) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

Program stabilności zakłada, że wskaźnik zadłużenia publicznego osiągnie najwyższą wartość w 2013 r., a następnie zacznie spadać. W 2014 r. i 2015 r. Hiszpania będzie się znajdować w okresie przejściowym i plany przedstawione w programie stabilności zapewniają wystarczający postęp w stronę osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu określonej w pakcie stabilności i wzrostu. Istnieją poważne czynniki ryzyka podczas korekty deficytu i zadłużenia.

Sytuacja makroekonomiczna może się rozwijać w sposób mniej korzystny, niż zakładano. Ponadto niewystarczająco określono środki planowane po 2013 r. Przestrzeganie budżetu przez władze regionalne, w kontekście ich niedawnych niezadowolających osiągnięć, większe znaczenie dochodów dla bieżących dostosowań strukturalnych, niepewny wpływ amnestii fiskalnej na dochody oraz ewentualne dalsze finansowe działania naprawcze również niosą ze sobą ryzyko dla strategii budżetowej. Wszelkie skutki tych finansowych działań naprawczych dla deficytu miałyby charakter jednorazowy. Rygorystyczne wdrożenie ustawy o stabilności budżetowej oraz przyjęcie zdecydowanych środków fiskalnych na poziomie regionalnym mogłoby ograniczyć ryzyko rozbieżności na poziomie regionalnym. Biorąc pod uwagę zdecentralizowany charakter finansów publicznych Hiszpanii, niezbędne są silne ramy fiskalne i instytucjonalne. Rada popiera Komisję w jej zamiarze przedstawienia w nadchodzących tygodniach dokładnej analizy wdrożenia zalecenia Rady dotyczącego korekty nadmiernego deficytu, uwzględniającej również zapowiadany wieloletni plan budżetowy na lata 2013–2014.

- (11) W 2011 r. Hiszpania przyjęła reformę emerytalną, która stanowi ważny krok w kierunku zwiększenia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Jednak pogorszenie perspektyw gospodarczych Hiszpanii ogranicza wpływ reformy na przewidywane wydatki publiczne związane ze starzeniem się społeczeństwa. Ponadto reformie powinny towarzyszyć konkretne środki wspierające globalną strategię zatrudnienia starszych pracowników na lata 2012–2014.
- (12) Chociaż w Hiszpanii stosunek podatków do PKB jest jednym z najniższych w Unii, można zwiększyć skuteczność systemu podatkowego poprzez zwiększenie udziału pośrednich podatków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. W szczególności istnieje możliwość poszerzenia podstawy opodatkowania VAT poprzez przegląd szeroko stosowanych zwolnień i obniżonych stawek. Hiszpański system podatkowy bardziej sprzyja zadłużeniu oraz zakupowi nieruchomości niż wynajmowi ze względu na możliwość odliczenia od podatku odsetek od kredytów hipotecyjnych.

- (13) Hiszpania poczyniła znaczne postępy w restrukturyzacji swojego sektora finansowego. Należy kontynuować restrukturyzację, aby zapewnić rozwiązanie wszystkich nierentownych banków, a także zapewnić możliwość realizowania przez rentowne banki ich funkcji jako kredytodawców dla gospodarki realnej, w zrównoważony sposób i bez niepotrzebnych zakłóceń konkurencji. Biorąc pod uwagę pogorszenie prognoz makroekonomicznych, konieczne może być dalsze wzmocnienie kapitału własnego banków.
- (14) W lutym 2012 r. rząd przyjął kompleksową reformę systemu ochrony zatrudnienia oraz negocjacji zbiorowych w celu zwalczania wysokiego poziomu bezrobocia oraz silnej segmentacji rynku pracy. Należy monitorować wyniki reformy, w szczególności zmiany wysokości płac oraz zmniejszenie segmentacji. Aby w pełni zająć się problemem bezrobocia, reformie powinien towarzyszyć bardziej merytoryczny przegląd aktywnych polityk rynku pracy w celu zwiększenia szans na zatrudnienie oraz usprawnienia usług pośrednictwa pracy.
- (15) Aby obniżyć wysoki wskaźnik bezrobocia wśród młodzieży w Hiszpanii, należy bezzwłocznie wdrożyć plan działania na rzecz młodzieży, w tym w zakresie umów dotyczących odbywania praktyk i staży. Choć Hiszpania podjęła działania w celu obniżenia odsetka osób przedwcześnie kończących naukę, wskaźnik ten pozostaje wysoki i nie odzwierciedla znaczących różnic pomiędzy poszczególnymi regionami.
- (16) Wzrósł poziom ubóstwa: w 2010 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem wzrosła o 1 mln osób, a ubóstwo wśród dzieci sięgnęło alarmująco wysokiego poziomu 26,2 %. Wskaźnik ubóstwa osób pracujących jest dwukrotnie wyższy wśród pracowników zatrudnionych na umowę na czas określony w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi na umowę na czas nieokreślony.
- (17) Usługi świadczone w ramach wolnych zawodów w Hiszpanii nadal nie podlegają konkurencji. Reforma usług świadczonych w ramach wolnych zawodów mogłaby przynieść wzrost potencjalnego PKB, ponieważ wnoszą one znaczny wkład w inne sektory gospodarki. Szczególną uwagę należy zwrócić na usunięcie nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych barier w dostępie do niektórych zawodów regulowanych (np. inżynier, notariusz, urzędnik prowadzący rejestry nieruchomości, przedstawiciel prawny). Ponadto w Hiszpanii otrzymanie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej trwa najdłużej w Unii. Brak koordynacji między administracją lokalną, regionalną i krajową spowodował wzrost przepisów, często nakładających się, oraz segmentację hiszpańskiego rynku wewnętrznego. Korekta znacznej nierównowagi bilansu płatniczego wymaga ułatwienia działalności wywozowej. Hiszpania stoi również przed licznymi i złożonymi wyzwaniami w sektorze energii, które w poważny sposób zakłócają skuteczne funkcjonowanie rynku towarów i usług.
- (18) Hiszpania podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te oraz ich realizacja przedstawiona w 2011 r. dotyczą wspierania wzrostu zatrudnienia, zwiększenia poziomu konkurencyjności, poprawy stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienia stabilności finansowej. Komisja oceniła wdrożenie zobowiązań paktu euro plus i stwierdziła, że zostały one zrealizowane częściowo. Wyniki oceny Komisji zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach.
- (19) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę hiszpańskiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową ocenę sytuacji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Hiszpanii, ale także stopień przestrzegania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–8 poniżej.
- (20) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (21) W świetle wyników dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform oraz program stabilności. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 1, 3, 4, 5 i 8 poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie w latach 2012–2013 następujących działań:

1. Zrealizowanie średniego rocznego wysiłku fiskalnego powyżej 1,5 % PKB w latach 2010–2013, zgodnie z wymogami zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, poprzez wprowadzenie w życie środków przyjętych w budżecie na rok 2012 oraz przyjęcie zapowiadanego wieloletniego planu budżetowego na lata 2013–2014 do końca lipca 2012 r. Przyjęcie i wdrożenie środków na poziomie regionalnym zgodnych z zatwierdzonymi planami odzyskania równowagi budżetowej oraz rygorystyczne stosowanie nowych przepisów ustawy o stabilności budżetowej dotyczących przejrzystości i kontroli wykonania budżetu oraz dalsze usprawnianie terminowości i rzetelności sprawozdań budżetowych na wszystkich szczeblach rządu. Ustanowienie niezależnej instytucji fiskalnej, która będzie analizować i monitorować politykę fiskalną oraz udzielać rad. Realizacja reform w sektorze publicznym na rzecz poprawy wydajności i jakości wydatków publicznych na wszystkich szczeblach rządu.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

2. Zapewnienie, by wiek emerytalny wzrastał zgodnie ze średnim dalszym trwaniem życia przy regulowaniu czynnika stabilności przewidzianego w niedawnej reformie emerytalnej, a także wsparcie globalnej strategii zatrudnienia starszych pracowników za pomocą konkretnych środków służących dalszemu rozwojowi kształcenia ustawicznego, poprawie warunków pracy oraz wsparciu ponownej aktywizacji zawodowej osób starszych.
3. Wprowadzenie systemu podatkowego spójnego z konsolidacją fiskalną oraz bardziej sprzyjającego wzrostowi, w tym odejście od opodatkowania pracy w kierunku opodatkowania spożycia i podatków związanych z ochroną środowiska. W szczególności rozwiązanie problemu niskiego wskaźnika dochodów z podatku VAT poprzez rozszerzenie podstawy takiego opodatkowania. Zapewnienie, aby system podatkowy mniej sprzyjał zadłużeniu i posiadaniu nieruchomości (w przeciwieństwie do wynajmu).
4. Wdrożenie reformy systemu finansowego, zwłaszcza uzupełnienie trwającej restrukturyzacji sektora bankowego o poprawę sytuacji pozostałych słabych instytucji, przedłożenie kompleksowej strategii pozwalającej skutecznie rozwiązać kwestię przestarzałych aktywów w bilansach banków oraz zajęcie jasnego stanowiska w odniesieniu do finansowania i wykorzystywania rezerwowych linii kredytowych (tzw. „backstop facilities”).
5. Wdrożenie reform rynku pracy oraz podjęcie dodatkowych działań w celu zwiększenia skuteczności aktywnych polityk rynku pracy poprzez ich lepsze ukierunkowanie, większe wykorzystanie szkoleń, usług doradztwa i pośrednictwa pracy, a także wzmocnienie ich powiązań z pasywną polityką i wzmocnienie koordynacji między krajowymi i regionalnymi publicznymi służbami zatrudnienia, w tym w zakresie wymiany informacji o ofertach pracy.
6. Dokonanie przeglądu priorytetowych wydatków oraz realokacja środków na rzecz wsparcia dostępu małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) do finansowania, a także wsparcia badań, innowacji i młodzieży. Wdrożenie planu działania na rzecz młodzieży, zwłaszcza w odniesieniu do jakości kształcenia i szkolenia zawodowego oraz ich dostosowania do potrzeb rynku pracy, a także wzmocnienie wysiłków w celu ograniczenia przedwczesnego kończenia nauki i zwiększenia udziału w szkoleniu i kształceniu zawodowym poprzez zapobieganie, interwencję i środki kompensacji.
7. Poprawa szans na zatrudnienie grup w niekorzystnej sytuacji, w połączeniu ze skutecznymi służbami wspomagającymi dzieci i rodziny, aby poprawić sytuację ludzi zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz w rezultacie poprawić sytuację dzieci.
8. Podjęcie dodatkowych środków w celu deregulacji usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, w tym w ramach zawodów regulowanych, skrócenie terminów otrzymania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej oraz usunięcie barier dla działalności gospodarczej wynikających z nakładających się licznych przepisów na różnych szczeblach administracji rządowej. Ukończenie budowy powiązań sieci energetycznej i gazowej z krajami sąsiadującymi oraz kompleksowe rozwiązanie kwestii deficytu taryfowego, zwłaszcza poprzez poprawę opłacalności łańcucha dostaw energii elektrycznej.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 lipca 2012 r.

W imieniu Rady
V. SHIARLY
Przewodniczący