

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014

(2011/C 212/01)

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. 3,

uwzględniając zalecenie 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 skupiać się będzie 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⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

- (3) Dnia 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.
- (5) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

- (6) W dniu 29 kwietnia 2011 r. Hiszpania przedstawiła aktualizację z 2011 r. do programu stabilności, dotyczącą lat 2011–2014, oraz krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia wewnętrznych powiązań te dwa programy zostały ocenione w tym samym czasie.
- (7) Hiszpańska gospodarka bardzo silnie odczuła skutki kryzysu i w latach 2008–2009 przeszła proces istotnych dostosowań. Od początku 2008 r. do końca 2010 r. realny PKB spadł o 4,3 %, a poziom zatrudnienia spadł o ponad 10 %. W rezultacie pod koniec 2010 r. stopa bezrobocia wzrosła do 20,1 % i była najwyższa w UE. Skutki hiszpańskiej recesji odczuły w największym stopniu osoby młode (stopa bezrobocia na poziomie 41,6 %) i gorzej wykształcone (26,4 %). Wzrosły stopy oprocentowania długu państwowego w związku z niekorzystnym rozwojem sytuacji na rynku długu publicznego w strefie euro, a system bankowy, w szczególności banki oszczędnościowe, znalazł się pod presją w wyniku pęknięcia bańki na rynku nieruchomości oraz nagłego i znacznego spadku aktywności w sektorze budownictwa. Trwający proces absorpcji silnych zaburzeń równowagi makroekonomicznej, do kumulacji których doszło w okresie dobrej koniunktury, będzie trwał jeszcze przez pewien czas. W odpowiedzi na te wyzwania rząd Hiszpanii rozpoczął realizację programu ambitnych reform obejmującego konsolidację budżetową, reformę publicznego systemu emerytur, restrukturyzację banków oszczędnościowych oraz reformy dotyczące rynku pracy i rynków produktowych.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności na mocy rozporządzenia (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą zawartych w dokumencie prognoz budżetowych jest zbyt optymistyczny w latach 2011 i 2012. W programie stabilności zaplanowano sprowadzenie deficytu budżetowego do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % do 2013 r., zgodnie z zaleceniami Rady z kwietnia 2009 r., oraz dalsze ograniczenie deficytu do poziomu 2,1 % PKB w 2014 r. Program stabilności nie przewiduje osiągnięcia w okresie objętym programem stabilności celu średniookresowego, jakim jest zrównoważenie budżetu. Ta ścieżka korekty jest właściwa. Średnia roczna poprawa salda strukturalnego wyniesie średnio 1,5 % PKB w latach 2010–2013, zgodnie z zaleceniem Rady, i dodatkowo 0,3 % PKB w 2014 r. Szacuje się, że relacja długu do PKB wzrośnie z 60,1 % PKB w 2010 r. do 69,3 % w 2013 r. i spadnie nieznacznie w 2014 r. Ścieżka konsolidacji jest obciążona ryzykiem związanym z leżącymi u jej podstaw założeniami makroekonomicznymi oraz w zakresie realizacji celów budżetowych na szczeblu regionalnym. Regiony mają wysoki udział w łącznych wydatkach publicznych i w 2010 r. 9 spośród 17 przekroczyło swoje cele budżetowe. Wzmocniono już mechanizmy kontroli długu rządów regionalnych i rząd Hiszpanii zobowiązał się do podjęcia dodatkowych środków, gdyby okazały się one konieczne dla osiągnięcia celów budżetowych.
- (9) Osiągnięcie przewidywanej konsolidacji budżetowej w latach 2011–2012 wymaga ścisłego stosowania mechanizmów kontroli deficytu i zadłużenia, które wprowadzono na poziomie rządów regionalnych. Osiągnięcie celów budżetowych w przypadku, gdy rozwój sytuacji makroekonomicznej i budżetowej okaże się w latach 2011–2012 gorszy niż zakładano, będzie wymagało dodatkowych środków, które rząd hiszpański zobowiązał się podjąć. Na rok 2013 plan przeglądu wydatków określa pewne środki na rzecz realizacji celów budżetowych. Według najnowszej oceny Komisji ryzyko związane z długoterminową stabilnością finansów publicznych wydaje się być wysokie.
- (10) Średniookresowe ramy budżetowe w Hiszpanii stanowią przydatne narzędzie wspierania wieloletniego planowania budżetowego i ogólnie przynosiły dobre wyniki w przeszłości. Jednakże w okresie kryzysu ramy te zostały poddane próbie, która ukazała konieczność dalszej poprawy stabilności budżetowej oraz istotne znaczenie zapobiegawczego aspektu polityki budżetowej. Aspekt ten można wzmocnić poprzez wprowadzenie zasady wydatkowania opartej na średniookresowym wzroście nominalnego PKB zgodnie z nowymi ramami zarządzania ekonomicznego UE. Zasada ta, zaproponowana przez władze Hiszpanii w programie stabilności, byłaby automatycznie wiążąca dla administracji centralnej i lokalnej. W ramach rady ds. polityki budżetowej i finansowej rząd planuje również dojść do porozumienia w sprawie zastosowania tej zasady w odniesieniu do wspólnot autonomicznych.
- (11) Przy braku reform prawdopodobny długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na finanse publiczne Hiszpanii kształtowałby się powyżej średniej UE. Wynika to głównie z dużego wzrostu udziału w PKB wydatków na emerytury, jaki prawdopodobnie nastąpi w najbliższych dziesięcioleciach. W perspektywie długoterminowej starzenie się społeczeństwa będzie skutkowało znacznym wzrostem liczby emerytów przypadającej na jednego zatrudnionego. Wniosek rządu hiszpańskiego w sprawie reformy systemu emerytalnego, uzgodniony z partnerami społecznymi, znacząco poprawi stabilność budżetową i zwiększy zachęty do podejmowania pracy. Reforma ta musi być jednak jeszcze zatwierdzona przez parlament i mogą jeszcze zostać do niej wprowadzone niewielkie zmiany.
- (12) Hiszpania podjęła istotne kroki w kierunku wzmocnienia swego systemu bankowego poprzez udzielenie wsparcia publicznego oraz podjęcie środków na rzecz restrukturyzacji banków oszczędnościowych, poprawy wypłacalności banków oraz zwiększenia przejrzystości ich bilansów. Sektor ten przeszedł w wyniku tego znaczącą konsolidację, w szczególności banki oszczędnościowe, co miało pozytywny wpływ w zakresie średniej wielkości instytucji, ograniczenia nadmiernego wzrostu placówek i zatrudnienia, wzmocnienia bilansu, rekapitalizacji, poprawy efektywności i rentowności. Przyjęte ostatnio przepisy uregulowały problemy wynikające z roli władz lokalnych w zarządzaniu bankami oszczędnościowymi, ponieważ większość z nich przekazuje swoje aktywa i zobowiązania do banków komercyjnych. Rząd hiszpański zobowiązał się do ukończenia restrukturyzacji

do końca września 2011 r. Zakres następnej serii testów warunków skrajnych będzie ponownie należał do największych w UE.

- (13) Trwającej obecnie w Hiszpanii reformie rynku pracy powinien towarzyszyć przegląd obecnego – niewydolnego – systemu rokowań zbiorowych. Przewaga porozumień regionalnych i sektorowych pozostawia niewiele możliwości negocjowania warunków pracy i płacy na szczeblu przedsiębiorstw. Automatyczne przedłużanie układów zbiorowych, ważność układów nieprzedłużonych i stosowanie klauzul dotyczących indeksacji inflacyjnej *ex-post* ograniczają możliwość korekty wynagrodzeń, nie pozwalając na elastyczność wynagrodzeń niezbędną do przyspieszenia dostosowań gospodarczych i przywrócenia konkurencyjności. Rząd hiszpański wezwał partnerów społecznych do uzgodnienia reformy systemu zbiorowych negocjacji w sprawie wynagrodzeń wiosną 2011 r. W związku z brakiem porozumienia, w dniu 10 czerwca rząd zaaprobował dekret królewski, który niezwłocznie wszedł w życie, ale będzie musiał zostać zatwierdzony przez parlament.
- (14) Ze względu na bardzo wysoką stopę bezrobocia Hiszpania rozpoczęła reformę swojego rynku pracy ustawą z września 2010 r. Celem tej ustawy jest zmniejszenie rozbieżności na rynku pracy i bezrobocia wśród młodzieży, zwiększenie szans zatrudnienia dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji oraz zwiększenie elastyczności na poziomie przedsiębiorstw a także poprawa skuteczności pośrednictwa na rynku. W lutym 2011 r. przyjęto reformę aktywnej polityki rynku pracy, która obejmowała również środki na rzecz wzmocnienia doradczej roli służb zajmujących się zatrudnieniem oraz ich koordynacji na szczeblu krajowym i regionalnym. Na tym etapie jest zbyt wcześnie, by w pełni ocenić, czy dzięki reformie uda się wystarczająco zmniejszyć segmentację rynku oraz bezrobocie wśród młodzieży i osób długo pozostających bez zatrudnienia, gdyż niektóre środki nie zostały jeszcze wprowadzone w życie. Rząd hiszpański zobowiązał się do podjęcia dalszych kroków do końca października 2011 r.
- (15) Hiszpania doświadczyła znacznego spadku konkurencyjności cenowej i kosztowej, odnotowując mimo to relatywnie dobre wyniki w zakresie udziału w rynkach eksportowych, które poprawiły się w czasie kryzysu i później. Wyższy wzrost płac w połączeniu z niższym wzrostem wydajności w porównaniu z poziomami w strefie euro a także brak konkurencji na rynkach niektórych produktów jest przyczyną stale podwyższonego poziomu inflacji w Hiszpanii. Znalezienie możliwości poprawy efektywności fiskalnej może pomóc w pobudzeniu konkurencyjności. Dalsze wzmocnienie konkurencji na rynkach produktów i przyjęcie reformy systemu rokowań zbiorowych w celu zapewnienia, by wzrost płac lepiej odzwierciedlał rozwój wydajności na poziomie firm pomoże poprawić konkurencyjność.
- (16) Szczególnie niepokojąca w przypadku Hiszpanii jest wysoka liczba osób przedwcześnie kończących naukę (31,2 % w 2009 r.), gdyż uszczupla to grupę wykwalifikowanych pracowników, negatywnie wpływa na szanse tych osób na zatrudnienie i ogranicza potencjalny wzrost gospodarczy. Ustawa o zrównoważonej gospodarce przyjęta w dniu 15 lutego 2011 r. obejmuje środki mające na celu zwiększenie ilości i jakości kapitału ludzkiego poprzez edukację i szkolenia zawodowe. Skuteczność nowych środków służących zwalczaniu zjawiska przedwczesnego kończenia nauki szkolnej oraz usprawnieniu szkoleń zawodowych jest jednak niepewna, a ich wdrożenie na wszystkich szczeblach administracji może okazać się trudne.
- (17) Hiszpania poczyniła znaczące postępy w zakresie poprawy warunków sprzyjających konkurencji na rynkach produktów i usług, eliminując w ten sposób jedną z przyczyn powolnego wzrostu wydajności. Transpozycja dyrektywy usługowej do ustawodawstwa krajowego jest w Hiszpanii ambitna i na zaawansowanym etapie, ale konieczne jest dalsze otwarcie rynku usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Ustawa o zrównoważonej gospodarce obejmuje szeroki wachlarz środków na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, wzmocnienia konkurencji i wspierania zrównoważenia środowiskowego. Skuteczne wdrożenie wymaga podjęcia wysiłków na wszystkich szczeblach administracji i odpowiedniej koordynacji.
- (18) Hiszpania podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. W odniesieniu do budżetu Hiszpania zobowiązuje się do ustanowienia reguły wydatkowej w celu zwiększenia stabilności budżetowej i w ten sposób zwiększenia stabilności finansów publicznych. Aby zwiększyć stabilność finansową, Hiszpania zobowiązała się do ukończenia przed dniem 30 września procesu restrukturyzacji sektora finansowego. Środki w obszarze zatrudnienia koncentrują się na przyjęciu przepisów wykonawczych dotyczących aktywnej polityki rynku pracy i przepisów w zakresie szkolenia zawodowego oraz rozwiązaniu kwestii pracy nierejestrowanej. Środki dotyczące konkurencyjności koncentrują się na reformie systemu negocjacji zbiorowych, zawodach regulowanych, ustanowieniu komitetu doradczego ds. konkurencyjności i reformie prawa upadłościowego. Zobowiązania te dotyczą wszystkich czterech obszarów paktu. Stanowią one kontynuację obecnego programu reform, uzupełniając go o ściśle terminy wdrożenia wybranych reform i zapewniając pełne wdrożenie już realizowanych reform. Powyższe zobowiązania zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.
- (19) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, w tym zobowiązań w ramach paktu euro plus. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Hiszpanii, ale także stopień zgodności z przepisami oraz wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z powyższym Komisja jest zdania, że rząd Hiszpanii ustanowił plany konsolidacji budżetowej odpowiadające wymaganym wartościom docelowym, lecz nadal pozostają pewne czynniki ryzyka. Należy utrzymać wzrost wydatków publicznych poniżej stopy wzrostu PKB w średnim okresie oraz przyjąć reformę systemu emerytalnego. Dalsze działania w latach 2011–2012 powinny skupiać się na zapewnianiu stabilności systemu finansowego

(m.in. poprzez zakończenie restrukturyzacji i konsolidacji banków oszczędnościowych) oraz wzmocnieniu krajowych źródeł wzrostu gospodarczego poprzez: rozwiązanie problemu gwałtownego wzrostu bezrobocia, w szczególności w drodze reformy systemu negocjacji zbiorowych i kontynuacji obecnych reform na rynku pracy, przy ścisłym monitorowaniu i ocenie ich skuteczności. Należy otworzyć sektory usług, handlu i wolnych zawodów na większą konkurencję, jak również zmniejszyć obciążenia administracyjne przedsiębiorstw.

- (20) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 czerwca 2010 r. wydane na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację z 2011 r. do programu stabilności Hiszpanii i jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) poniższego zalecenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Hiszpanię,

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Wdrożenie strategii budżetowej na lata 2011 i 2012 oraz skorygowanie nadmiernego deficytu w 2013 r. zgodnie z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, gwarantujące osiągnięcie zakładanego poziomu deficytu na wszystkich szczeblach administracji, w tym poprzez ścisłe stosowanie mechanizmów kontroli deficytu i zadłużenia wprowadzonych na poziomie rządów lokalnych; przyjęcie dalszych środków w przypadku gdy sytuacja budżetowa i gospodarcza będzie się rozwijać gorzej niż przewidywano; wykorzystanie wszystkich możliwości, w tym wynikających z poprawy warunków gospodarczych, do przyspieszenia redukcji deficytu; określenie konkretnych środków umożliwiających pełną realizację celów wyznaczonych na lata 2013–2014, co powinno doprowadzić do stopniowego spadku wskaźnika zadłużenia publicznego i zapewnić odpowiedni postęp w kierunku osiągnięcia celu średnioterminowego. Utrzymanie wzrostu wydatków publicznych poniżej stopy wzrostu PKB w średnim okresie poprzez wprowadzenie, zgodnie z planami, wiążącej reguły wydatkowej na wszystkich szczeblach administracji. Dalsza poprawa przepisów dotyczących udzielania informacji w odniesieniu do budżetów rządów lokalnych i regionalnych a także ich wykonania.
2. Przyjęcie proponowanej reformy emerytalnej w celu podniesienia ustawowego wieku emerytalnego i zwiększenia liczby lat pracy uwzględnianych w wyliczaniu emerytur, zgodnie z planami; regularne dokonywanie przeglądu parametrów systemu emerytalnego zgodnie ze zmianami średniej oczekiwanej długości życia, tak jak zaplanowano, oraz opracowanie dalszych środków mających na celu postęp w dziedzinie uczenia się przez całe życie w odniesieniu do starszych pracowników.
3. Ścisłe monitorowanie trwającej restrukturyzacji sektora finansowego, w szczególności w odniesieniu do banków oszczędnościowych, w celu jej zakończenia zgodnie z planem do 30 września 2011 r.
4. Zbadanie możliwości poprawy efektywności systemu podatkowego, na przykład w drodze odejścia od podatków związanych z pracą na rzecz podatków od konsumpcji i podatków o charakterze środowiskowym, przy zapewnieniu planów konsolidacji fiskalnej.
5. Dokończenie, po konsultacji z partnerami społecznymi zgodnie z krajową praktyką, przyjęcia oraz wdrożenie wszechstronnej reformy systemu negocjacji płacowych i systemu indeksacji wynagrodzeń, tak aby wzrost wynagrodzeń lepiej odzwierciedlał zmiany wydajności oraz warunki na poziomie lokalnym i na poziomie przedsiębiorstw oraz zapewnienie przedsiębiorstwom wystarczającej elastyczności w zakresie wewnętrznego dostosowania warunków pracy do zmian otoczenia gospodarczego.
6. Dokonanie oceny do końca 2011 r. skutków reformy rynku pracy z września 2010 r. i reformy aktywnej polityki rynku pracy z lutego 2011 r., w razie konieczności wraz z przedstawieniem wniosków dotyczących dalszych reform mających na celu zmniejszenie segmentacji rynku pracy i poprawę możliwości zatrudnienia dla młodych ludzi; zapewnienie ścisłego monitorowania skuteczności środków określonych w krajowym programie reform w celu ograniczenia liczby osób przedwcześnie kończących naukę, w tym poprzez politykę o charakterze prewencyjnym, oraz ułatwienie przejścia do systemu kształcenia zawodowego i szkoleń zawodowych.
7. Dalsze otwarcie rynku usług świadczonych w ramach wolnych zawodów i wprowadzenie zapowiadanych przepisów w życie w celu zreformowania ram regulacyjnych oraz wyeliminowania obecnych ograniczeń konkurencji, efektywności i innowacyjności; wdrożenie ustawy o zrównoważonej gospodarce, w szczególności środków zmierzających do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej i wzmocnienia konkurencji na rynkach produktów i usług, na wszystkich szczeblach administracji; oraz poprawa koordynacji między organami administracji regionalnej i krajowej w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Przewodniczący

⁽¹⁾ Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.