

ZALECENIE RADY**z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/08)

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 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzeżenia, 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, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Hiszpania powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1–3 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Hiszpanii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Hiszpanii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. ⁽⁴⁾, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju 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 także opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Hiszpanii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności, w kontekście wysokiego bezrobocia powodem do niepokoju jest w dalszym ciągu wysoki poziom zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Związane z tym ryzyko ma wymiar

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.⁽⁴⁾ Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

transgraniczny. Za sprawą nadwyżek odnotowywanych na rachunku obrotów bieżących od 2013 r. a wynikających z ulepszeń strukturalnych w wynikach wymiany handlowej, osiągane są postępy w przywracaniu równowagi w kategoriach zewnętrznych. Zobowiązania netto wobec zagranicy są jednak w dalszym ciągu wysokie. Proces zmniejszania zadłużenia postępuje również w sektorze prywatnym, a wzrost gospodarczy stwarza ku temu sprzyjające warunki. Konieczne jest jednak dalsze zmniejszanie zadłużenia. Zdrowszy sektor finansowy sprzyja działalności gospodarczej. Pomimo silnego wzrostu nominalnego PKB wysokość długu publicznego w relacji do PKB spada powoli. Stopa bezrobocia dalej spadała w szybkim tempie, ale pozostaje bardzo wysoka. Z kolei duża segmentacja rynku pracy utrudnia szybszy wzrost wydajności. Po przeprowadzanych w dobrym tempie reformach w latach 2012–2015 postępy we wdrażaniu zaleceń stały się bardziej ograniczone. Obecna sytuacja ekonomiczna stwarza okazję do zrealizowania bieżących potrzeb w zakresie reform, które pozwoliłyby zwiększyć odporność hiszpańskiej gospodarki oraz podnieść wzrost wydajności.

- (4) Hiszpania jest obecnie objęta częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. Hiszpania planuje korektę nadmiernego deficytu do 2018 r., zgodnie z decyzją Rady (UE) 2017/984 wzywającą Hiszpanię do podjęcia środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu⁽¹⁾. Planuje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się dalej poprawiać, osiągając w 2021 r. nadwyżkę wynoszącą 0,1 % PKB. W programie stabilności na 2018 r. uwzględniono wszystkie środki zawarte w projekcie ustawy budżetowej przekazanej do parlamentu w dniu 3 kwietnia 2018 r., jak również dodatkowe środki ogłoszone pod koniec kwietnia 2018 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – równowaga budżetowa w kategoriach strukturalnych – nie zostanie osiągnięty w okresie objętym programem stabilności na 2018 r. W programie stabilności na 2018 r. prognozuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 97,0 % w 2018 r., 95,2 % w 2019 r. i do 89,1 % w 2021 r. Założenia makroekonomiczne przyjęte w programie stabilności na 2018 r. są wiarygodne. W ogólnym ujęciu plany dotyczące osiągnięcia docelowych wartości deficytu nominalnego bazują w dalszym ciągu na założeniu dobrej koniunktury gospodarczej i przypuszczeniu, że wzrost wydatków publicznych będzie niższy od tempa wzrostu nominalnego PKB. Osiągnięciu celów budżetowych zagrozić może zarówno silniejszy wzrost dochodów, jak i mniejszy wzrost wydatków niż zakłada prognoza Komisji z wiosny 2018 r., a także ewentualne pojawienie się dodatkowych zobowiązań warunkowych.
- (5) W decyzji (UE) 2017/984 Rada zwróciła się do Hiszpanii o zlikwidowanie nadmiernego deficytu do 2018 r. oraz, w szczególności, o zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 4,6 % PKB w 2016 r., 3,1 % PKB w 2017 r. i 2,2 % PKB w 2018 r. Na podstawie zaktualizowanej prognozy Komisji z wiosny 2016 r. uznano, że poprawa wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiada pogorszeniu salda strukturalnego o 0,4 % PKB w 2016 r. i poprawie o 0,5 % PKB zarówno w 2017 r., jak i w 2018 r. Hiszpania osiągnęła w 2017 r. deficyt nominalny na poziomie 3,1 % PKB, zgodnie z wymogami decyzji Rady (UE) 2017/984. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. zakłada, że deficyt nominalny zmniejszy się do 2,6 % PKB w 2018 r., tzn. będzie przekraczać o 0,4 % PKB zarówno docelową wartość deficytu nominalnego wskazaną w programie stabilności na 2018 r., jak i tę określoną przez Radę. W porównaniu z wartościami przewidzianymi w programie stabilności na 2018 r. prognoza Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje mniejszy wzrost dochodów publicznych oraz nieco wyższe wydatki. Według prognozy Komisji z wiosny 2018 r. saldo strukturalne pogorszy się w 2018 r. o 0,3 % PKB, w związku ze środkami zwiększającymi deficyt zawartymi w projekcie ustawy budżetowej na 2018 r., który wpłynął do parlamentu 3 kwietnia 2018 r., a w 2019 r. saldo to poprawi się tylko nieznacznie. Przewiduje się zatem, że wymagany wysiłek fiskalny nie zostanie zapewniony w 2018 r., ani w ujęciu skumulowanym w latach 2016–2018. Ekspansja gospodarcza sprzyja wprowadzeniu ograniczaniu deficytu, ale Hiszpania nie korzysta z niej, aby wzmocnić strukturalnie finanse publiczne. W związku z tym Komisja stwierdza w swojej opinii w sprawie zaktualizowanego projektu planu budżetowego Hiszpanii na 2018 r., że plan ten jest zasadniczo zgodny z postanowieniami paktu stabilności i wzrostu, ponieważ prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje, że nadmierny deficyt zostanie skorygowany w wyznaczonym terminie, niemniej jednak plan ten ma charakter ekspansywny.
- (6) W przypadku dokonania terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu Hiszpania będzie w 2019 r. objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz będzie podlegać przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych Hiszpanii będzie wyższy niż 60 % PKB a prognozowana dodatnia luka produktowa tego kraju wyniesie 2,3 % PKB, nominalne publiczne wydatki pierwotne netto⁽²⁾ powinny zostać zredukowane w 2019 r. o co najmniej 0,3 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 1,0 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Jednocześnie istnieją powody, aby przypuszczać, że niewykorzystane moce produkcyjne w gospodarce są niedoszacowane. Przewiduje się, że w 2019 r. stopa bezrobocia w Hiszpanii będzie wciąż jedną z najwyższych w Unii i będzie tłumić presję płacową, zwłaszcza w sektorze prywatnym. Stopa inflacji będzie z kolei pozostawać znacznie poniżej 2 %. Wskazuje to na

(1) Dz.U. L 148 z 10.6.2017, s. 38.

(2) Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

utrzymujący się zastój na rynku pracy. Dokonana przez Komisję ocena wiarygodności luki produktowej nie sygnalizuje wprawdzie braku wiarygodności szacunków dotyczących luki produktowej, opartych na powszechnie przyjętej metodyce, wskazuje jednak, że zakres prawdopodobnych wartości szacunkowych luki produktowej Hiszpanii jest dość szeroki. Na tej podstawie właściwa wydaje się być roczna korekta strukturalna wynosząca 0,65 % PKB, odpowiadająca maksymalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 0,6 %. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, wskazuje na ryzyko wystąpienia w 2019 r. znacznego odchylenia od wymaganej korekty budżetowej. Przewiduje się ponadto, że Hiszpania nie wywiąże się w 2019 r. z przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Hiszpania powinna być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie wymogów paktu stabilności i wzrostu w 2018 r., a od 2019 r. powinna wprowadzać konieczne środki w celu spełnienia tych wymogów. Ostrożność wymagałaby, aby wszelkie nieoczekiwane zyski zostały wykorzystane do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.

- (7) W decyzji (UE) 2017/984 Rada zwróciła się ponadto do Hiszpanii o wdrożenie środków poprawiających jej ramy budżetowe w celu zwiększenia automatyzmu mechanizmów mających na celu zapobieganie odstępstwom od założeń budżetowych oraz korygowanie tych odstępstw, a także w celu zwiększenia roli reguły wydatkowej zapisanej w ustawie o stabilności w zapewnianiu konsolidacji budżetowej. W programie stabilności na 2018 r. nie przedstawiono jednak planów wzmocnienia krajowej reguły wydatkowej. Nie zgłoszono również środków prawnych mających na celu zwiększenie automatyzmu mechanizmów naprawczych i zapobiegawczych. Rada zwróciła się też do Hiszpanii o wdrożenie środków poprawiających jej ramy polityki w zakresie zamówień publicznych. Hiszpania poczyniła postępy przez przyjęcie w listopadzie 2017 r. nowej ustawy o zamówieniach w sektorze publicznym. Jednak aby te nowe ramy prawne mogły poprawić efektywność i przejrzystość zamówień publicznych, muszą one zostać szybko i ambitnie wdrożone przez ustanowienie nowej struktury zarządzania oraz wzmocnienie mechanizmów kontroli procedur udzielania zamówień publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej. W szczególności, przygotowywana krajowa strategia zamówień publicznych powinna określać kontrole *ex ante* i *ex post*, które mają być prowadzone przez te nowe struktury. W czerwcu 2017 r. rząd zlecił niezależnemu organowi fiskalnemu przegląd wydatków na niektóre rodzaje dotacji sektora publicznego. Komisja monitoruje realizację tego przeglądu. Jego zakończenie jest planowane na pierwsze miesiące 2019 r.
- (8) W dniu 27 kwietnia 2018 r. Hiszpania przedłożyła krajowy program reform na 2018 r. oraz program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (10) Zatrudnienie w Hiszpanii rosło w dynamicznym tempie, czemu sprzyjały efekty ostatnich reform rynku pracy i ograniczenie wzrostu płac. Wprawdzie wskaźnik bezrobocia ciągle spada, to jednak nadal utrzymuje się znacznie powyżej poziomów odnotowanych w Hiszpanii przed kryzysem i należy do jednych z najwyższych w Unii. Oznacza to znaczny niewykorzystany potencjał umiejętności, w szczególności wśród młodych osób niemających zatrudnienia. Spada odsetek osób bezrobotnych, które nie mają pracy od ponad roku, lecz wciąż wynosi on 44,5 % wszystkich bezrobotnych. Hiszpania przyjęła szereg inicjatyw, aby udzielać większego zindywidualizowanego wsparcia osobom długotrwale bezrobotnym i pomóc ludziom młodym w wejściu na rynek pracy oraz zwiększyć ich zdolność do zatrudnienia, przede wszystkim przez zwiększenie liczby beneficjentów gwarancji dla młodzieży. Skuteczność tych środków zależy także od zdolności regionalnych publicznych służb zatrudnienia i służb socjalnych w zakresie udzielania zindywidualizowanego wsparcia osobom poszukującym pracy. Zdolności te poprawiają się jednak w wolnym tempie. Istnieje też pole do zwiększenia współpracy z pracodawcami, w szczególności poprzez zwiększenie odsetka wakatów, którymi zajmują się służby zatrudnienia, lepsze profilowanie osób poszukujących pracy i skuteczniejsze kojarzenie osób szukających pracy z ofertami pracodawców. Równocześnie należy utrzymać starania mające na celu lepszą koordynację działań służb zatrudnienia i służb socjalnych, w przypadku których to starań odnotowano w 2017 r. pewien postęp.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (11) Odsetek pracowników zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony należy do najwyższych w Unii i obejmuje głównie osoby młode i osoby o niskich umiejętnościach zawodowych. Umowy na czas określony zawierane są przeważnie na krótki okres i rzadko skutkują podpisaniem umowy na czas nieokreślony. Rozpowszechnione stosowanie umów na czas określony, w tym w sektorach mniej narażonych na skutki aktywności sezonowej lub cyklicznej, może stanowić przeszkodę dla szybszego wzrostu wydajności i często wiąże się z niższymi uprawnieniami do świadczeń społecznych i z wyższym ryzykiem ubóstwa. Wprawdzie w ciągu ostatnich dwóch lat wzrósł odsetek umów na czas nieokreślony we wzoście zatrudnienia netto, konieczne są jednak dalsze działania wspierające proces przechodzenia z umów na czas określony na umowy na czas nieokreślony. System zachęt do zatrudniania wciąż jest rozproszony i nieskuteczny pod względem promowania zatrudnienia na czas nieokreślony. Hiszpania przyjęła plan zakładający ograniczenie skali zawierania umów na czas określony w sektorze publicznym. Realizacja tego planu dopiero się jednak rozpoczyna i konieczne jest jego szybsze wdrożenie, aby spełnić cel wyznaczony na 2019 r., tj. 8 %. Większa zdolność i skuteczność inspektoratów pracy w walce z nadmiernym stosowaniem umów na czas określony przyniosła skutek: coraz większą liczbę tego typu umów zamieniono na umowy na czas nieokreślony. Nie wydaje się jednak, by zniechęcało to pracodawców do dalszego powszechnego stosowania umów na czas określony. Na początku 2017 r. zainicjowano trójstronne obrady okrągłego stołu na temat jakości zatrudnienia. Do tej pory nie przyniosły one konkretnych propozycji. Niedawno zwiększył się udział partnerów społecznych w procesie kształtowania polityki, lecz mogliby oni być zaangażowani w jeszcze większym stopniu.
- (12) Wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy przyczyniają się do zmniejszenia odsetka osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, który wciąż jednak utrzymuje się powyżej średniej unijnej, jak również do zmniejszenia nierówności dochodowych. Ubóstwo pracujących stanowi szczególnie problem w gospodarstwach domowych, w których jego członkowie zatrudnieni są na czas określony lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Wskaźnik ubóstwa wśród dzieci spada, jednak wciąż pozostaje bardzo wysoki. Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury) na zmniejszanie ubóstwa kształtuje się poniżej średniej unijnej i jest coraz mniejszy. Jeśli chodzi o programy gwarantowanego dochodu, wciąż widoczne są znaczące różnice w warunkach dostępu w poszczególnych regionach, a także rozdrobnienie licznych programów krajowych, które kierowane są do różnych grup osób poszukujących pracy i którymi zarządzają różne administracje. W efekcie część osób potrzebujących wsparcia nie otrzymuje go. Nadal nie uzgodniono jeszcze planu działania, który miał być następstwem niedawnego badania na temat skuteczności krajowych i regionalnych programów wsparcia dochodu. Uruchomienie systemu powszechnych kart społecznych powinno zapewnić większą przejrzystość procesu przyznawania świadczeń społecznych i ułatwić udział w powiązanych działaniach związanych z aktywizacją, chociaż taki system nie usunie bezpośrednio słabości istniejących programów. Skuteczność świadczeń rodzinnych również jest niska, a ich zasięg rozkłada się nierównomiernie. Hiszpański system emerytalny odgrywa ważną rolę w utrzymywaniu jakości życia osób starszych, które są dzięki niemu zagrożone ubóstwem w znacznie mniejszym stopniu niż młodsze pokolenia. Wysokość obecnych emerytur, mierzona w relacji do wynagrodzeń, jest jedną z najwyższych w Unii. Prognozy zawarte w przygotowywanym do publikacji sprawozdaniu na 2018 r. dotyczącym starzenia się społeczeństwa i adekwatności świadczeń emerytalnych ⁽¹⁾ wskazują, że reformy wdrożone w latach 2011 i 2013 pomogły zapewnić stabilność i względną adekwatność emerytur w długim okresie. Podwyżki emerytur i odroczenie wprowadzenia czynnika stabilności, które zaproponowano w trakcie uchwalania projektu budżetu na 2018 r., poddają jednak w wątpliwość zaangażowanie na rzecz tych reform. Reformy nie rozwiązują też najważniejszych problemów, które mają wpływ na adekwatność dochodów przyszłych emerytów, tj. wysokiego poziomu bezrobocia i segmentacji rynku pracy.
- (13) Rozwiązanie problemu słabych zdolności innowacyjnych hiszpańskich przedsiębiorstw mogłoby podnieść ich produktywność. Na wyniki w zakresie innowacji i na wzrost wydajności negatywnie wpływają utrzymujące się niskie poziomy inwestycji w badania naukowe i rozwój, co powoduje, że osiągnięcie docelowego poziomu krajowych nakładów na badania i rozwój w ramach strategii „Europa 2020”, wynoszącego 2 %, jest bardzo mało prawdopodobne. Tendencję tę umacniają niski i malejący wskaźnik realizacji środków publicznych przeznaczonych w budżecie na badania naukowe i rozwój. Choć usprawnia się zarządzanie krajową polityką w obszarze badań naukowych i innowacji, częściowo poprzez nową państwową agencję ds. badań naukowych, jednak wciąż słaba jest krajowa i regionalna koordynacja w zakresie opracowywania tej polityki, jej wdrażania i oceny. Wypracowanie kultury oceny, aby systematycznie oceniać skuteczność programów i polityki wsparcia, umożliwiłoby poszerzenie wiedzy na temat polityki i tworzenie synergii na wszystkich szczeblach administracji rządowej.
- (14) Ograniczone zdolności innowacyjne przedsiębiorstw w Hiszpanii można również wytłumaczyć niedopasowaniem umiejętności do zapotrzebowania na rynku pracy, co negatywnie wpływa na długoterminowy potencjał wzrostu produktywności. Powszechnym zjawiskiem w Hiszpanii są albo za niskie, albo za wysokie kwalifikacje. W ostatniej dekadzie znacznie poprawiły się wskaźniki wczesnego kończenia nauki, lecz są nadal znacznie wyższe od średniej unijnej. Wskaźniki te, podobnie jak wyniki kształcenia, bardzo się różnią w poszczególnych regionach i mogą ograniczać równość szans. Ukierunkowane programy dotyczące wyeliminowania tych różnic przyniosły do tej pory ograniczone skutki. Krajowy pakt socjalny i polityczny w zakresie kształcenia mający na

⁽¹⁾ Komisja Europejska (2018) „The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU” tom I i tom II wspólnego sprawozdania przygotowanego przez Komitet Ochrony Socjalnej (SPC) i Komisję Europejską (DG EMPL), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2018.

celu gruntowną reformę systemu kształcenia wciąż znajduje się w fazie negocjacji. W międzyczasie planuje się wspierać rozwój zawodowy nauczycieli poprzez ograniczanie wskaźników zatrudnienia na czas określony oraz zwiększenie funduszy na ich szkolenia. Równocześnie, przede wszystkim absolwenci szkół wyższych mają trudności w znalezieniu na rynku pracy stałego zatrudnienia odpowiadającego ich kwalifikacjom. Szersza współpraca między środowiskiem akademickim a światem biznesu mogłaby ułatwić dostęp do rynku pracy młodym absolwentom i jednocześnie zapewnić przedsiębiorstwom kadre posiadającą kwalifikacje niezbędne, by zwiększyć ich zdolności innowacyjne. W tym kontekście we wniosku w sprawie nowej krajowej strategii cyfrowej potwierdzono konieczność podniesienia umiejętności cyfrowych. Do wyzwań należy niska liczba specjalistów w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, a także propagowanie znaczenia systemu kształcenia dla rozwoju umiejętności cyfrowych. Przekwalifikowanie pracowników w dziedzinie umiejętności cyfrowych również pozwoliłoby przedsiębiorstwom w Hiszpanii zachować konkurencyjność w gospodarce, w której cyfryzacja jest coraz bardziej powszechna.

- (15) Ważnym czynnikiem ograniczającym wzrost wydajności są także różnice w regulacjach prawnych widoczne w otoczeniu biznesowym. W obecnej sytuacji różnice i ograniczenia regulacyjne w otoczeniu biznesowym przyczyniają się do utrzymania wysokich narzutów, zmniejszania się mobilności geograficznej przedsiębiorstw i pracowników oraz hamowania wzrostu wydajności. Ustawa o jedności rynku, która miała zaradzić temu problemowi, została jak dotąd wdrożona jedynie częściowo. Należy usprawnić monitorowanie wdrażania tej ustawy na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz zwiększyć znaczenie konferencji sektorowych. Ustawa wprowadziła zasadę, że przestrzeganie pewnych wymogów na części terytorium pozwalałoby przedsiębiorstwom na funkcjonowanie na całym terytorium kraju. W kilku orzeczeniach opublikowanych w 2017 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada ta jest nieważna z uwagi na brak wspólnych lub zharmonizowanych minimalnych norm dotyczących dostępu do działalności gospodarczej lub jej wykonywania. W świetle tych orzeczeń w osiągnięciu celów ustawy pomogłoby ustanowienie w całym kraju jednolitych wspólnych lub zharmonizowanych norm. Należy ponadto poprawić współpracę na poszczególnych szczeblach administracji rządowej i na wszystkich etapach wdrażania, aby skuteczniej zapobiegać negatywnemu wpływowi, jaki rozdrobnienie wywiera na przedsiębiorstwa. Należy przyspieszyć prace komitetu ds. lepszych uregulowań prawnych powołanego w celu zapewnienia zgodności ustawodawstwa z dorobkiem prawnym Unii w zakresie usług. W przyjętym w styczniu 2017 r. pakiecie usługowym podkreślono ograniczenia rzutujące na niektóre zawody regulowane, takie jak inżynierowie budownictwa i architekci. Do tej pory nie zastosowano żadnych konkretnych środków, aby usunąć takie ograniczenia.
- (16) Ogólnie rzecz biorąc, poprawa jakości funkcjonowania instytucji mogłaby zwiększyć zaufanie do gospodarki Hiszpanii i zapewnić większe korzyści płynące ze środków przyjętych w celu pobudzenia wzrostu wydajności. Poczyniono postępy w zakresie przejrzystości finansowania partii politycznych oraz ujawniania informacji majątkowych i konfliktu interesów. Z postępów w walce z korupcją skorzystało również otoczenie biznesowe, chociaż nadal istnieją nierozwiązane kwestie w tym obszarze. Obywatele i przedsiębiorstwa lepiej postrzegają niezależność systemu wymiaru sprawiedliwości. Hiszpania podejmuje wysiłki, by dalej zwiększyć skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości, i powinna je kontynuować. W tym szerokim obszarze poczyniono pewne postępy, jednak nadal istnieje konieczność zwiększenia zaufania do instytucji na wszystkich szczeblach administracji rządowej.
- (17) Dalsza poprawa infrastruktury transportowej, energetycznej i wodnej korzystnie wpłynęłaby na spójność terytorialną, integrację ze wspólnym rynkiem i wzrost wydajności. Jeśli chodzi o transgraniczne połączenia transportowe i energetyczne, a także infrastrukturę wodną, widoczne są luki inwestycyjne. Infrastruktura kolejowa transportu pasażerskiego i towarowego mogłaby być lepiej wykorzystywana. Różne szerokości torów w Hiszpanii, Portugalii i Francji stanowią krytyczną barierę w ulepszaniu połączeń kolejowych, mimo iż niedawno oddano do użytku nowe odcinki, w których zastosowano powszechną na świecie standardową szerokość torów. Niedociągnięcia występują także w połączeniach kolejowego transportu towarowego między głównymi portami na wybrzeżu Oceanu Atlantyckiego i Morza Śródziemnego, a także na lądowych obszarach przemysłowych. Lepszą integrację z unijnym rynkiem energii i gazu utrudnia także niedostateczna konektywność. Niezbędne są dalsze inwestycje w infrastrukturę, by poprawić gospodarkę wodną, m.in. udoskonalić oczyszczanie ścieków, zredukować nieszczelności w sieciach i poprawić dostawy wody. Byłoby to korzystne dla środowiska, społeczeństwa i gospodarki Hiszpanii.
- (18) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Hiszpanii, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Hiszpanii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Hiszpanii, ale także stopień, w jakim są one zgodne 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.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

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

- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1–3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie w latach 2018–2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie przestrzegania decyzji Rady (UE) 2017/984 zawierającej wezwanie w ramach procedury nadmiernego deficytu, w tym poprzez środki egzekwujące ramy budżetowe oraz ramy prawne w zakresie zamówień publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 0,6 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,65 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
2. Zapewnienie, by służby zatrudnienia i służby socjalne dysponowały zdolnościami, które pozwolą im skutecznie wspierać osoby poszukujące pracy, m.in. poprzez lepszą współpracę z pracodawcami. Wspieranie procesu przechodzenia na umowy o pracę na czas nieokreślony. Lepsze wspieranie rodzin oraz zwiększenie skuteczności programów gwarantowanego dochodu poprzez usunięcie luk w zakresie zasięgu tych programów, uproszczenie systemu programów krajowych i wyrównanie różnic w warunkach dostępu do programów regionalnych. Zmniejszenie wskaźnika wczesnego kończenia nauki i różnic w wynikach kształcenia między regionami, zwłaszcza poprzez zapewnienie uczniom i nauczycielom lepszego wsparcia.
3. Zwiększenie inwestycji publicznych w badania naukowe i innowacje oraz regularne dokonywanie ocen odnośnych polityk wsparcia w tym obszarze, aby zapewnić skuteczność tych polityk. Zacieśnienie współpracy między instytucjami edukacyjnymi a światem biznesu, aby zaradzić zjawisku niedopasowania umiejętności do zapotrzebowania na rynku pracy. Osiągnięcie postępów we wdrażaniu ustawy o jednoci rynku przez zapewnienie, aby przepisy obowiązujące na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie dostępu do działalności gospodarczej i jej prowadzenia, zwłaszcza w odniesieniu do usług, były zgodne z zasadami określonymi w tej ustawie, a także przez zacieśnienie współpracy między administracjami.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady
H. LÖGER
Przewodniczący