

Bruksela, 2 lipca 2019 r.
(OR. en)

10162/19

ECOFIN 617
UEM 220
SOC 469
EMPL 358
COMPET 498
ENV 589
EDUC 304
RECH 337
ENER 341
JAI 699
FSTR 120
REGIO 156

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	9933/19 - COM(2019) 509 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2019 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2019 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i uzgodnionej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2019) 509 final.

ZALECENIE RADY

z dnia ...

w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2019 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 gospodarczych¹, 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 korygowania², 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,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 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, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro³ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanych dalej „zaleceniami 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 1–4 poniżej. W szczególności środki służące podniesieniu wydajności pomogą w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro odnośnie do poprawy wydajności na rzecz przywrócenia równowagi w strefie euro. Wykorzystywanie nieoczekiwanych zysków do obniżania długu publicznego i koncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych obszarach przyczyni się do realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro odnośnie do odbudowania buforów i wspierania inwestycji, natomiast środki mające na celu poprawę umiejętności i zdolności do zatrudnienia pomogą w wykonaniu trzeciego zalecenia dla strefy euro odnośnie do funkcjonowania rynku pracy.

³ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (3) Sprawozdanie krajowe na 2019 r. dotyczące Hiszpanii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Hiszpanii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r.⁴, działań 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 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Hiszpanii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Wysoki poziom zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, a także wysokie bezrobocie, przy słabym wzroście wydajności, stanowią wciąż ryzyko o wymiarze transgranicznym. Postępuje proces zmniejszania zadłużenia w sektorze prywatnym, jednak potrzeby w tym zakresie są nadal duże. Pomimo dalszego silnego wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB pozostaje wysoki. Stopa bezrobocia dalej spadała w szybkim tempie, ale pozostaje bardzo wysoka. Duża segmentacja rynku pracy pod kątem umów na czas określony i nieokreślony utrudnia szybszy wzrost wydajności pracy. Po przeprowadzanych w dobrym tempie reformach w latach 2012–2015 zmieniająca się sytuacja polityczna w ubiegłym roku przyczyniła się do tego, że kolejny rok z rzędu zalecenia z poprzednich lat skierowane do poszczególnych krajów były wdrażane w ograniczonym zakresie. Obecna korzystna sytuacja ekonomiczna stwarza okazję do zaradzenia bieżącym potrzebom w zakresie reform, których celem jest zwiększenie odporności hiszpańskiej gospodarki oraz przyspieszenie wzrostu jej wydajności.
- (4) W dniu 30 kwietnia 2019 r. Hiszpania przedłożyła krajowy program reform na 2019 r. oraz program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

⁴ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 33.

- (5) Program stabilności na 2019 r. zawiera informacje na temat działań podjętych w celu wdrożenia narzędzi zapobiegawczych i naprawczych określonych w hiszpańskiej ustawie o stabilności. Nie przedstawia on jednak planów wprowadzenia automatycznego egzekwowania tych narzędzi ani dokonania przeglądu reguły wydatkowej przewidzianej w ustawie o stabilności, w celu wzmocnienia jej wkładu w konsolidację fiskalną, zwłaszcza w okresach koniunktury gospodarczej. W dziedzinie zamówień publicznych, w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, jak również zapobiegania nieprawidłowościom, zasadnicze znaczenie będzie miało ambitne wdrożenie ustawy o zamówieniach w sektorze publicznym przyjętej w 2017 r. W szczególności ważne jest, aby nowa struktura zarządzania, zwłaszcza Niezależny Urząd ds. Regulacji i Nadzoru, mogła skutecznie wykonywać przydzielone jej zadania oraz by szybko przyjęto kompleksową krajową strategię zamówień publicznych, przy aktywnym udziale instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Ponadto w 2019 r. ma zostać przeprowadzony szereg przeglądów wydatków, a wdrożenie zaleceń wynikających z tych przeglądów powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności wydatków publicznych.
- (6) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁵, 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 europejskich funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.

⁵ 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).

- (7) Po dokonaniu terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu i wydaniu przez Radę decyzji (UE) 2019/1001⁶ o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Hiszpania jest objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Przewiduje ona, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z -2,5 % PKB w 2018 r. do -2,0 % PKB w 2019 r., a w 2022 r. osiągnięta zostanie równowaga budżetowa. Po przeliczeniu salda strukturalnego⁷ nie planuje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych, w horyzoncie czasowym programu stabilności na 2019 r. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 97,1 % PKB w 2018 r. do 95,8 % w 2019 r., zanim osiągnie 88,7 % PKB w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Ryzyko zagrażające osiągnięciu celów fiskalnych określonych w programie stabilności na 2019 r. odnosi się głównie do strony dochodów, gdzie istnieje duża niepewność co do dochodu lub szans przyjęcia wielu działań po stronie dochodów.
- (8) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Hiszpanii zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁸ nie przekroczyła 0,6 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,65 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r.

⁶ Decyzja Rady (UE) 2019/1001 z dnia 14 czerwca 2019 r. uchylająca decyzję 2009/417/WE w sprawie występowania nadmiernego deficytu w Hiszpanii (Dz.U. L 163 z 20.6.2019, s. 59).

⁷ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

⁸ 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 trwale finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (9) W 2020 r., biorąc pod uwagę relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych Hiszpanii do PKB, która przekracza określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB, oraz prognozowaną dodatnią lukę produktową tego kraju wynoszącą 2,0 % PKB, nominalne publiczne wydatki pierwotne netto nie powinny wzrosnąć w 2020 r., co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 1,0 % PKB według powszechnie przyjętej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Jednocześnie pojawiają się sygnały, że niewykorzystane moce produkcyjne w gospodarce są zaniżone, przy założeniu, że inflacja pozostanie na poziomie poniżej 2 % w 2019 i 2020 r. oraz utrzyma się zastój na rynku pracy (wysoka stopa bezrobocia i bardzo wysoki udział wymuszonej pracy w niepełnym wymiarze godzin, pracowników tymczasowych oraz ubóstwa pracujących). Narzędzie oceny wiarygodności wskazuje też, że szacunki dotyczące luki produktowej opracowane na podstawie powszechnie przyjętej metodyki są bardzo niepewne. Na tej podstawie właściwa wydaje się być roczna korekta strukturalna wynosząca 0,65 % PKB, odpowiadająca maksymalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 0,9 %. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, wskazuje na ryzyko wystąpienia w 2020 r. znaczącego odstępstwa od wymaganej korekty fiskalnej. Przewiduje się ponadto, że Hiszpania nie spełni w 2019 r. i 2020 r. przejściowych wymogów w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. konieczne będą dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ważne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (10) Wzrost zatrudnienia w Hiszpanii jest nadal dynamiczny. Bezrobocie w dalszym ciągu spada, ale pozostaje znacznie powyżej średniej unijnej, zwłaszcza w przypadku osób młodych i osób nisko wykwalifikowanych. Różnice w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn i pod względem długości kariery zawodowej są nadal powszechne. Istnienie takich różnic przekłada się na niewykorzystane możliwości, zwłaszcza w kontekście szybkiego starzenia się społeczeństwa.

- (11) Choć zjawisko to jest stopniowo ograniczane, nadal powszechne wykorzystywanie umów na czas określony, w tym w sektorach w mniejszym stopniu charakteryzujących się działalnością sezonową lub cykliczną, należy do najczęstszych w Europie i może ograniczać potencjał wzrostu gospodarczego Hiszpanii oraz spójność społeczną. Ludzie młodzi, osoby o niskich umiejętnościach zawodowych i obywatele państw trzecich należą do osób najbardziej dotkniętych tym problemem i często cierpią z powodu niższych uprawnień do świadczeń społecznych i zwiększonego ryzyka ubóstwa. Umowy o pracę na czas określony są często bardzo krótkie i w niewielkim stopniu zachęcają zarówno pracowników, jak i pracodawców, do inwestowania w szkolenie, co z kolei utrudnia wzrost wydajności. Przechodzenie z umowy o pracę na czas określony na umowę na czas nieokreślony pozostaje trudne, a przeszkody utrudniające mobilność pracowników ograniczają możliwości osób poszukujących pracy i sprawne ich zatrudnianie w całym kraju.
- (12) Hiszpania zwiększyła wsparcie dla osób długotrwale bezrobotnych, które w 2018 r. nadal stanowiły 6,4 % ludności aktywnej zawodowo. Niedawne inicjatywy mają na celu zapewnienie młodym ludziom możliwości zatrudnienia poprzez doradztwo i poradnictwo zawodowe, jednak publiczne służby zatrudnienia nadal zajmują się niskim odsetkiem wolnych miejsc pracy, w związku z czym potrzebne są dalsze wysiłki w celu poprawy ich wykorzystania w poszukiwaniu pracy i w znalezieniu zatrudnienia. W szczególności w niektórych regionach współpraca z pracodawcami jest ograniczona, a stosowanie narzędzi profilowania służących do lepszego dopasowania osób poszukujących pracy do potrzeb pracodawców nadal znajduje się w fazie początkowej. Partnerstwa między publicznymi służbami zatrudnienia a służbami socjalnymi rozwijają się, ale w niektórych regionach współpraca jest nadal ograniczona. Zwiększone inwestycje w nowoczesne publiczne służby zatrudnienia wraz ze wsparciem mobilności pracowników mogłyby przyczynić się do poprawy zdolności do zatrudnienia oraz do dostosowania się pracowników do zmian na rynku pracy, a także do złagodzenia procesu przepływu na rynku pracy, poprawiając w ten sposób wydajność Hiszpanii i zwiększając długoterminowy wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu.

- (13) Wysiłki na rzecz wzmocnienia inspektoratów pracy w celu zwalczania procederu nadużywania umów na czas określony przynoszą pewne efekty, dzięki czemu zwiększa się odsetek umów na czas nieokreślony we wzroście zatrudnienia netto. Pracodawcy nadal jednak korzystają na szeroką skalę z umów krótkoterminowych. Dotychczasowe dane wskazują, że liczne zachęty mające na celu wspieranie tworzenia miejsc pracy mają ograniczony wpływ na promowanie wysokiej jakości zatrudnienia. Hiszpania rozpoczęła nową ocenę w celu uproszczenia systemu, jednak wyniki nie są jeszcze dostępne. W celu zmniejszenia udziału umów o pracę na czas określony w sektorze publicznym na wszystkich szczeblach administracji konieczne jest zwiększenie tempa organizacji konkursów rekrutacyjnych, tak aby do końca 2020 r. osiągnąć cel na poziomie 8 % takich konkursów. Chociaż ustanowienie trójstronnych obrad okrągłego stołu stanowi dobry krok w kierunku większego zaangażowania partnerów społecznych w kształtowanie polityki, istnieje jednak pole do głębszych i bardziej aktualnych konsultacji.

- (14) Mimo że jest ich coraz mniej, to liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym pozostaje powyżej średniej unijnej. Wyższe niż średnia unijna są również nierówności dochodowe. Wskaźnik ubóstwa pracujących jest wysoki wśród pracowników tymczasowych lub o niskich kwalifikacjach, a także wśród osób urodzonych poza UE. Wskaźnik ubóstwa wśród dzieci spada, jednak wciąż pozostaje bardzo wysoki. Potencjał transferów socjalnych innych niż emerytury i renty służących ograniczeniu ubóstwa pozostaje jednym z najniższych w Unii, zwłaszcza w przypadku dzieci. Wydatki socjalne w stosunku do PKB w Hiszpanii na gospodarstwa domowe z dziećmi należą do najniższych w Unii i są słabo ukierunkowane, mimo niedawnego niewielkiego zwiększenia dodatku na dziecko uzależnionego od wysokości dochodów. Pomimo pozytywnej tendencji pomoc nadal nie dociera do wielu osób, które jej potrzebują w istotnym lub umiarkowanym stopniu. Krajowa pomoc dla bezrobotnych pozostaje rozproszona, a liczne programy skierowane są do różnych grup osób poszukujących pracy. Najnowsze środki zwiększające liczbę objętych wsparciem dochodu starszych osób długotrwale bezrobotnych (w wieku co najmniej 52 lat) oraz służące ochronie tego rodzaju pomocy mogą jednocześnie osłabić motywację do pracy w ramach tej konkretnej grupy. Tymczasem regionalne systemy dochodu minimalnego tworzą znaczne różnice w zakresie warunków dostępu, zasięgu i adekwatności w różnych regionach, a ograniczona możliwość ich przenoszenia między regionami zmniejsza zachęty do mobilności pracowników. W efekcie część osób potrzebujących wsparcia nie otrzymuje go. Uruchomienie systemu powszechnych kart socjalnych sprawi, że system świadczeń socjalnych stanie się bardziej przejrzysty, a tym samym pozwoli na lepsze ukierunkowanie systemu. Mimo że ożywienie gospodarcze w dalszym ciągu zmniejsza zjawisko ubóstwa, sytuacja wymaga inwestycji w politykę integracji społecznej i infrastrukturę społeczną (np. mieszkalnictwo socjalne), tak by uzyskać wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Ponadto Hiszpania stoi w obliczu szczególnych wyzwań związanych ze spójnością terytorialną, takich jak intensywne wyludnianie się niektórych obszarów wiejskich i starzenie się społeczeństwa na tych obszarach. Działania promujące przedsiębiorczość, cyfryzację i gospodarkę społeczną mogą pomóc w sprostaniu tym wyzwaniom w ramach zintegrowanych strategii rozwoju terytorialnego.

- (15) W czasie kryzysu hiszpański system emerytalny odegrał ważną rolę w utrzymaniu poziomu życia osób starszych, które są w mniejszym stopniu zagrożone ubóstwem. Prognozy zawarte w sprawozdaniu na 2018 r. dotyczącym starzenia się społeczeństwa i adekwatności świadczeń emerytalnych wskazują, że reformy wdrożone w latach 2011 i 2013 pomogły zapewnić stabilność i względną adekwatność emerytur w długim okresie. Dalsze wiązanie podwyżek emerytur ze wzrostem inflacji (zgodnie z decyzją z 2018 r. i z 2019 r.) oraz odroczenie wprowadzenia czynnika stabilności wymagałyby jednak wprowadzenia środków kompensacyjnych w celu zapewnienia stabilności systemu emerytalnego w perspektywie średnio i długoterminowej. Ponadto niezbędne są działania odnoszące się zarówno do głównego wyzwania, jakim jest adekwatność świadczeń przyszłych emerytów, jak i długości oraz kompletności ich kariery zawodowej w kontekście wysokiego bezrobocia i powszechnego stosowania umów na czas określony oraz pracy w niepełnym wymiarze godzin.
- (16) Wyniki Hiszpanii w zakresie innowacyjności i wzrostu wydajności mogłyby być wyższe, gdyby nie ograniczony poziom inwestycji w badania i rozwój oraz niedopasowanie umiejętności. Wydatki na badania i rozwój w sektorze przedsiębiorstw w Hiszpanii stanowią zaledwie połowę średniej unijnej, w szczególności w dużych przedsiębiorstwach, przy czym występują znaczne różnice regionalne. Rozbieżność tę umacnia niski i malejący wskaźnik realizacji środków publicznych przeznaczonych w budżecie na badania naukowe i rozwój, w szczególności kredytów. Kolejną istotną barierą w rozwoju i stosowaniu zaawansowanych technologii, w szczególności przez małe i średnie przedsiębiorstwa, jest niedobór i niedopasowanie umiejętności. W wielu regionach Hiszpanii zatrudnienie w sektorach zaawansowanych technologii i usług opartych na wiedzy jest znacznie niższe niż średnia unijna. Wprawdzie opracowywane są regionalne strategie inwestycyjne na rzecz inteligentnej specjalizacji, a zarządzanie krajową polityką w zakresie badań naukowych i innowacji jest usprawniane, jednak krajowa i regionalna koordynacja w zakresie opracowywania, wdrażania i oceny polityki jest nadal niewielka. Poprawa wyników osiągniętych przez Hiszpanię w zakresie innowacji wymaga znacznych inwestycji w celu wspierania przedsiębiorczości i zakładania nowych przedsiębiorstw oraz wspierania ich rozwoju i promowania konkurencyjności wszystkich przedsiębiorstw, a także ich dostosowania – w tym poprzez cyfryzację – do działalności o wyższej wartości dodanej mającej na celu rozszerzenie ich obecności na rynkach międzynarodowych. Wymaga to również położenia większego nacisku na partnerstwa publiczno-prywatne, współpracę między przedsiębiorstwami a ośrodkami akademickimi oraz transfer technologii, w szczególności na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, wzmocnione zarządzanie polityką w zakresie badań naukowych i innowacji na wszystkich szczeblach administracji rządowej, a także ściślejszego dostosowania infrastruktury i projektów badawczo-rozwojowych do regionalnych i krajowych strategii innowacji.

- (17) Chociaż sytuacja poprawia się, wskaźnik wczesnego kończenia nauki utrzymuje się w Hiszpanii na bardzo wysokim poziomie, przy czym występują znaczne różnice regionalne. Możliwa byłaby poprawa wyników kształcenia, które różnią się znacznie w poszczególnych regionach. Obydwa czynniki negatywnie wpływają na długoterminowy potencjał wzrostu wydajności. Wysiłki na rzecz reformy systemu edukacji utknęły w martwym punkcie. Firmy zgłaszają trudności związane ze znalezieniem pracowników wykazujących się umiejętnościami niezbędnymi do wprowadzania innowacji, zwłaszcza w odniesieniu do specjalistów w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Hiszpania zatwierdziła środki mające na celu udoskonalenie dualnego systemu kształcenia i szkolenia zawodowego, który mógłby odegrać kluczową rolę w zapewnianiu umiejętności i kwalifikacji wymaganych do przyswajania innowacji, ale liczba osób uczących się w ramach tych systemów pozostaje na umiarkowanym poziomie. Odsetek osób z wyższym wykształceniem w Hiszpanii jest wyższy niż średnia unijna, ale absolwenci studiów wyższych napotykają trudności w znalezieniu odpowiednich miejsc pracy. Rozwój kapitału ludzkiego na wszystkich poziomach kształcenia i szkolenia, w tym na poziomie szkolnictwa wyższego i kształcenia zawodowego, a także zacieśnienie współpracy między sektorem edukacji a przedsiębiorstwami w celu zmniejszenia istniejącego niedopasowania umiejętności, mogłyby zwiększyć dostęp młodych absolwentów do rynku pracy. Działania te mogłyby również zapewnić przedsiębiorstwom umiejętności i kwalifikacje niezbędne do zwiększenia ich zdolności innowacyjnych oraz do pełnego wykorzystania potencjału wzrostu, jaki oferuje cyfryzacja. Przekwalifikowanie pracowników w dziedzinie umiejętności cyfrowych również pozwoliłoby przedsiębiorstwom w Hiszpanii zachować konkurencyjność w gospodarce, w której cyfryzacja jest coraz bardziej powszechna. Wszystkie te działania przyczyniłyby się do zmniejszenia różnic regionalnych.
- (18) Restrykcyjność i rozdrobnienie przepisów w Hiszpanii uniemożliwiają firmom korzystanie z ekonomii skali i ograniczają wydajność. Ustawa o jednoci rynku pozostaje ważnym narzędziem służącym rozwiązywaniu tych problemów. Wdrażanie tego prawa w sposób bardziej zdecydowany i usunięcie zidentyfikowanych ograniczeń dotyczących usług, w szczególności w odniesieniu do niektórych usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, takich jak inżynierowie budownictwa lądowego, architekci oraz prawnicy, zwiększyłoby możliwości wzrostu gospodarczego i konkurencję. Podobnie jak w innych dziedzinach, w których regiony odgrywają kluczową rolę w pomyślnej realizacji reform, ściślejsza i trwała koordynacja działań władz krajowych i regionalnych mogłaby zwiększyć skuteczność polityk w tym zakresie.

- (19) Niekompletna sieć połączeń kolejowych wykorzystywanych do transportu towarowego i ograniczona integracja z unijnymi rynkami energii elektrycznej i gazu uniemożliwiają Hiszpanii pełne korzystanie z jednolitego rynku Unii. Z tego powodu Hiszpania musi również dalej inwestować w połączenia elektroenergetyczne z resztą Unii, aby osiągnąć cel co najmniej 10 % jej zainstalowanej zdolności produkcji energii elektrycznej do 2020 r. Inwestycje są 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.
- (20) W obszarze zarządzania zasobami naturalnymi utrzymują się również znaczne luki inwestycyjne, których likwidacja zapewni bardziej zrównoważony model rozwoju. Zmniejszenie zużycia energii w budynkach oraz rozwój inteligentnych sieci i metod magazynowania energii odnawialnej pomogłyby lepiej zarządzać popytem. Należy dołożyć dodatkowych starań na rzecz wsparcia zrównoważonego transportu i gospodarki o obiegu zamkniętym. Niektóre obszary Hiszpanii należą do najbardziej narażonych na zmianę klimatu w Europie. Szczególnie narażone są istniejące zasoby wodne, które wymagają dalszych inwestycji w infrastrukturę w celu usprawnienia takich obszarów gospodarki wodnej, jak oczyszczanie ścieków, problemy wycieków w sieciach i zaopatrzenie w wodę. Pomimo stałych postępów w ostatnich latach Hiszpania nadal nie spełni pewnych wymogów unijnego prawa dotyczącego wody. Postępy w dążeniu do wszystkich tych celów byłyby korzystne dla środowiska, społeczeństwa i gospodarki Hiszpanii.
- (21) W przypadku wszystkich zidentyfikowanych luk inwestycyjnych należy uwzględnić specyficzne różnice w zakresie potrzeb inwestycyjnych istniejące między regionami. Różnice terytorialne w PKB na mieszkańca są umiarkowane, ale pozostają większe niż przed kryzysem, głównie ze względu na asymetryczny wpływ likwidacji miejsc pracy w różnych regionach. Największe różnice regionalne występują obecnie w odniesieniu do wskaźników związanych z pracą i wskaźników społecznych. Pod tym względem większość hiszpańskich regionów osiąga wyniki poniżej średniej unijnej. Inne wskaźniki społeczno-gospodarcze wykazują duże różnice terytorialne w dziedzinach takich jak innowacje, przedsiębiorczość i konkurencyjność. Polityka gospodarcza związana z inwestycjami powinna należycie uwzględniać regionalne różnice w zakresie potrzeb inwestycyjnych.

- (22) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 może przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego za 2019 r. Pozwoliłoby to Hiszpanii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych i szczególnej sytuacji regionu najbardziej oddalonego, jakim są Wyspy Kanaryjskie. Ważnym czynnikiem sukcesu tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.
- (23) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Hiszpanii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 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 fiskalnej 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 opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (24) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia⁹ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (25) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do wdrożenia zalecenia dla strefy euro na 2019 r., w szczególności pierwszego, drugiego i trzeciego zalecenia dla strefy euro. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych,

⁹ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 0,9 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,65 % PKB. Podjęcie działań w celu wzmocnienia ram fiskalnych i ram w zakresie udzielania zamówień publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej. Zachowanie stabilności systemu emerytalnego. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
2. Zapewnienie, aby służby zatrudnienia i służby socjalne były w stanie udzielać skutecznego wsparcia. Wspieranie przechodzenia na umowy na czas nieokreślony, w tym poprzez uproszczenie systemu zachęt do zatrudniania. Lepsze wspieranie rodzin, zmniejszenie rozproszenia krajowej pomocy dla bezrobotnych oraz wyeliminowanie luk w zakresie zasięgu regionalnych systemów dochodu minimalnego. Ograniczenie zjawiska wczesnego kończenia nauki oraz poprawę wyników kształcenia, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Zacieśnienie współpracy między sektorem edukacji a przedsiębiorstwami w celu zwiększenia podaży umiejętności i kwalifikacji odpowiadających potrzebom rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do technologii informacyjno-komunikacyjnych.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na wspieraniu innowacyjności, efektywnego gospodarowania zasobami i efektywności energetycznej, na modernizacji infrastruktury kolejowych przewozów towarowych oraz na rozbudowie elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych z resztą Unii, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Zwiększenie skuteczności polityk wspierających badania naukowe i innowacje.
4. 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 [...] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący