

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 10 grudnia 2013 r.

w sprawie programu partnerstwa gospodarczego przedłożonego przez Hiszpanię

(2013/C 368/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 4,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Pakt stabilności i wzrostu ma na celu zapewnienie dyscypliny budżetowej w całej Unii i określa ramy zapobiegania nadmiernemu deficytowi sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz jego korygowania. Pakt stabilności i wzrostu opiera się na dążeniu do zapewnienia zdrowych finansów publicznych jako środka służącego umocnieniu warunków stabilności cen oraz silnego, trwałego wzrostu gospodarczego opartego na stabilności finansowej, wspierając tym samym osiągnięcie celów Unii w zakresie zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia.
- (2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 ustanawia przepisy dotyczące ściślejszego monitorowania polityk budżetowych w strefie euro oraz zapewniania spójności budżetów krajowych z wytycznymi dotyczącymi polityki gospodarczej wydawanymi w kontekście paktu stabilności i wzrostu oraz europejskiego semestru. Ponieważ działania o wyłącznie budżetowym charakterze mogą być niewystarczające do zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu,

może zaistnieć konieczność podjęcia dodatkowych działań politycznych oraz reform strukturalnych.

- (3) Artykuł 9 rozporządzenia (UE) nr 473/2013 zawiera szczegółowe ustalenia dotyczące programów partnerstwa gospodarczego, które mają przedkładać państwa członkowskie, których walutą jest euro, objęte procedurą nadmiernego deficytu. Ponieważ program partnerstwa gospodarczego ustanawia plan działań mających przyczynić się do skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu, powinien on określać w szczególności informacje na temat głównych reform budżetowych o charakterze strukturalnym – dotyczących zwłaszcza systemów podatkowego, emerytalnego i opieki zdrowotnej oraz ram budżetowych.
- (4) W dniu 27 kwietnia 2009 r. Rada przyjęła decyzję 2009/417/WE ⁽²⁾, na mocy której Hiszpania została objęta procedurą nadmiernego deficytu. W dniu 21 czerwca 2013 r. Rada przyjęła zmienione zalecenie na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w ramach procedury nadmiernego deficytu, która została wszczęta przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 473/2013.
- (5) W dniu 1 października 2013 r., w terminie określonym w art. 9 ust. 3 i art. 17 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 473/2013, Hiszpania przedłożyła Komisji i Radzie swój program partnerstwa gospodarczego określający w szczególności reformy budżetowe o charakterze strukturalnym mające zapewnić skuteczną i trwałą korektę nadmiernego deficytu. Program partnerstwa gospodarczego obejmuje środki mające na celu wdrożenie zaleceń

⁽¹⁾ Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.

⁽²⁾ Decyzja Rady 2009/417/WE z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Hiszpanii (Dz.U. L 135 z 30.5.2009, s. 25).

- z 2013 r. skierowanych do Hiszpanii zaleceniami Rady z dnia 9 lipca 2013 r.⁽¹⁾ („zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2013 r.”): (i) zróżnicowaną konsolidację budżetową stymulującą wzrost gospodarczy (zalecenia 1 i 2); (ii) przywrócenie kredytowania gospodarki (zalecenie 3); (iii) walkę z bezrobociem i społecznymi konsekwencjami kryzysu (zalecenia 4, 5 i 6); (iv) wspieranie konkurencyjności i wzrostu gospodarczego (zalecenia 7 i 8) oraz (v) modernizację administracji publicznej (zalecenie 9).
- (6) Hiszpania zamierza wprowadzić następujące środki budżetowe o charakterze strukturalnym: (i) ścisłe monitorowanie sytuacji budżetowej na szczeblu regionalnym i lokalnym; (ii) utworzenie niezależnej instytucji budżetowej; (iii) obniżenie wydatków na opiekę zdrowotną i administrację publiczną; (iv) wyeliminowanie zaległości w zobowiązaniach cywilnoprawnych sektora publicznego; (v) ograniczenie inercji cen w wydatkach i dochodach publicznych; (vi) stabilizacja systemu emerytalnego; (vii) uproszczenie systemu podatkowego i poprawa jego efektywności; (viii) walka z gospodarką nieformalną oraz (ix) zwiększenie efektywności administracji publicznej. Można oczekiwać, że środki te, jeżeli zostaną skutecznie wdrożone, przyczynią się do trwałej korekty nadmiernego deficytu Hiszpanii.
- (7) W hiszpańskim programie partnerstwa gospodarczego przedstawia się także postępy osiągnięte w poprawie monitorowania sytuacji finansowej regionów zgodnie z ustawą o stabilności budżetowej, a także fundusz płynności regionów i system płatności dla dostawców. W programie nie uwzględniono natomiast dodatkowych kroków, które wzmocniłyby ścisłe i przejrzyste wdrażanie środków zapobiegawczych i naprawczych przewidzianych w ustawie o stabilności budżetowej. Takie działania mogłyby polegać na przykład na publikacji w stosownym terminie kwartalnych sprawozdań z oceny regionalnych planów gospodarczych i finansowych oraz na publikacji uzasadnień decyzji w sprawie nałożenia kar na podmioty nieprzestrzegające przepisów oraz decyzji w sprawie odstąpienia od nałożenia kar w takich przypadkach.
- (8) Powołanie niezależnej instytucji budżetowej zgodnie z wymogami rozporządzenia (UE) nr 473/2013 powinno przyczynić się do poprawy monitorowania hiszpańskich finansów publicznych oraz do wczesnego wykrywania odstępstw od realizacji celów budżetowych. Niezależna instytucja budżetowa będzie także doradzać w kwestii wprowadzania przewidzianych w ustawie o stabilności budżetowej środków zapobiegawczych, naprawczych i służących egzekwowaniu przepisów, a także w sprawie określania celów budżetowych dla regionów. Należałoby jednak wzmocnić niektóre przepisy instytucjonalne w obecnym projekcie, aby zabezpieczyć niezależność funkcjonalną i operacyjną instytucji budżetowej.
- (9) W programie partnerstwa gospodarczego nie przedstawia się co prawda planów kompleksowego, systematycznego przeglądu głównych pozycji wydatków do marca 2014 r., jak określono w zaleceniach z 2013 r. dla Hiszpanii, środki racjonalizujące wydatki na opiekę zdrowotną, politykę zatrudnienia i na administrację publiczną dają jednak pogląd na najważniejsze pozycje wydatków. Jeżeli chodzi o wydatki na opiekę zdrowotną, takie kroki jak przegląd koszyka świadczeń i referencyjnych cen produktów leczniczych, a także wprowadzenie scentralizowanej platformy zakupów dla sektora ochrony zdrowia mogłyby zwiększyć efektywność wykorzystania zasobów publicznych. Jeżeli chodzi o administrację publiczną, oczekuje się, że reformy przyniosą oszczędności w ciągu trzech lat dzięki poprawie ogólnej efektywności, w szczególności za sprawą wyeliminowania dublujących się struktur administracyjnych, zredukowania kosztów ogólnych, racjonalizacji tzw. administracji „instytucjonalnej”, a także dzięki reformie podmiotów lokalnych. Uzyskanie spodziewanych oszczędności będzie wymagać ścisłego monitorowania i egzekwowania wszystkich tych środków. Zwiększenie efektywności w średnim okresie zależy także w dużej mierze od zaangażowania regionów w reformę administracji publicznej.
- (10) W toku jest nowelizacja ustawy o stabilności budżetowej, która ma zwiększyć kompetencje ministerstwa finansów w zakresie monitorowania sytuacji pod względem płynności finansowej i zaległości finansowych na poszczególnych szczeblach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma to wyeliminować zaległości sektora publicznego w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych i zapobiec ryzyku dla równowagi finansowej organów administracji publicznej, jakie może wiązać się z kumulowaniem takich zaległości. Ten projekt ustawy sam w sobie wzmacnia dyscyplinę budżetową we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (11) Projekt ustawy w sprawie deindeksacji ma znieść mechanizmy indeksacji cen i opłat administrowanych. Z zakresu tej ustawy wyłączone są obowiązujące mechanizmy dotyczące rokowań zbiorowych, instrumentów sektora finansowego, rent i emerytur. Systemy indeksacji rent i emerytur są przedmiotem osobnej reformy, o której mowa w motywie 12. Po wejściu w życie tej ustawy spodziewane są pewne oszczędności budżetowe. Ma ona jednocześnie przyczynić się do ograniczenia wpływu efektów drugiej rundy na ceny, a także zwiększyć siłę nabywczą i konkurencyjność.
- (12) Wprowadzono istotne zmiany w systemie emerytalno-rentowym. Równie znaczące zmiany są w planach. Proponowana regulacja czynnika stabilności i nowy wzór indeksacji rent i emerytur, wraz z reformą wcześniejszych emerytur przyjętą w marcu 2013 r., stanowią ważne kroki w kierunku zwiększenia stabilności finansów publicznych i powstrzymania szybko rosnących wydatków na emerytury i renty.
- (13) Jeżeli chodzi o systematyczny przegląd systemu podatkowego (zalecenie 2), w programie partnerstwa gospodarczego wspomina się o wnioskach grupy ekspertów, które będą przedstawione w lutym 2014 r., po czym zostaną poddane ocenie rządu. W programie tym przedstawia się także środki, takie jak nowy podatek od gazu fluorowodorowego, wprowadzone w związku z zaleceniem podjęcia dodatkowych działań w kwestii podatków środowiskowych.

⁽¹⁾ Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na lata 2012–2016 (Dz.U. C 217 z 30.7.2013, s. 81).

- (14) W programie partnerstwa gospodarczego mowa jest także o środkach zwalczania oszustw podatkowych i pracy nierejestrowanej. Należy do nich m.in. roczny plan kontroli podatkowych i celnych, który ma zostać przyjęty na początku 2014 r., oraz dalsza realizacja planu działań przeciwko oszustwom w dziedzinie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Oczekuje się, że powyższe środki przyniosą dodatkowe dochody, przyczyniając się do konsolidacji budżetowej.
- (15) W programie partnerstwa gospodarczego poświęcono wiele uwagi sprawom rynku pracy, takim jak ocena reformy rynku pracy z 2012 r., trwająca reforma aktywnej polityki rynku pracy, realizacja strategii zatrudnienia i przedsiębiorczości młodzieży oraz wprowadzenie partnerstw publiczno-prywatnych w pośrednictwie pracy. Nie przedstawiono jednak konkretnych planów dalszej modernizacji publicznych służb zatrudnienia, które wykraczałyby poza współpracę z prywatnymi agencjami zatrudnienia. Ponadto po ocenie reformy rynku pracy z 2012 r. w programie partnerstwa gospodarczego nie przewidziano środków pogłębiających tę reformę. Mimo to wydaje się, że reforma ta sprzyja wewnętrznej elastyczności przedsiębiorstw i ograniczeniu wzrostu płac, dzięki czemu, przy pozostałych czynnikach niezmiennych, powstrzymuje utratę miejsc pracy.
- (16) Reformy na rynkach produktów i usług również idą w dobrym kierunku. W programie partnerstwa gospodarczego podano informacje o takich środkach jak projekt ustawy w sprawie zagwarantowania jedności rynku, projekt ustawy o usługach świadczonych w ramach wolnych zawodów oraz ustawa o przedsiębiorczości. Ponadto w programie zwrócono uwagę na środki, które mają zmniejszyć deficyt taryfowy w zakresie energii elektrycznej. Te jeszcze nieukończone środki miałyby powstrzymać narastanie długu związanego z taryfą dla

energii elektrycznej oraz powiązanego z nim zobowiązania warunkowego dla finansów publicznych,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

Program partnerstwa gospodarczego przedłożony Komisji i Radzie przez Hiszpanię w dniu 1 października 2013 r. zawiera zasadniczo odpowiedni zbiór reform budżetowych o charakterze strukturalnym, które powinny przyczynić się do skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Program partnerstwa gospodarczego potwierdza program i harmonogram reform budżetowych i innych reform strukturalnych przedstawionych w krajowym programie reform i programie stabilności z 2013 r.; w niektórych przypadkach w programie partnerstwa gospodarczego podano bardziej szczegółowe informacje o zakresie i planowanym terminie wdrożenia środków. Niektóre zalecenia Rady znalazły jednak dotychczas tylko częściowe odzwierciedlenie w konkretnych środkach. Dotyczy to na przykład systematycznego przeglądu głównych pozycji wydatków w celu poprawy efektywności wydatków publicznych (zgodnie z zaleceniem 1). Ponadto, jeżeli chodzi o przegląd systemu podatkowego (zalecenie 2), program partnerstwa gospodarczego odnosi się głównie do wniosków grupy ekspertów podatkowych, które mają być zaprezentowane w lutym 2014 r. W większości przypadków reformy są na etapie procesu legislacyjnego lub nie zostały jeszcze w pełni zrealizowane, podczas gdy sukces programu partnerstwa gospodarczego zależy od jego szybkiego i pełnego wdrożenia. Komisja i Rada będą monitorowały wdrożenie reform w kontekście europejskiego semestru.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 grudnia 2013 r.

W imieniu Rady
R. ŠADŽIUS
Przewodniczący