



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.11.2013 r.
COM(2013) 902 final

2013/0393 (NLE)

Wniosek

OPINIA RADY

w sprawie programu partnerstwa gospodarczego przedłożonego przez Hiszpanię

Wniosek

OPINIA RADY

w sprawie programu partnerstwa gospodarczego przedłożonego przez Hiszpanię

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 euro¹, 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 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 określa 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) Art. 9 rozporządzenia (UE) nr 473/2013 zawiera przepisy dotyczące programów partnerstwa gospodarczego, które muszą przedkładać państwa członkowskie należące do strefy euro objęte procedurą nadmiernego deficytu. Ponieważ program partnerstwa gospodarczego ustanawia plan działań mających przyczynić się do skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu, powinien on zawierać w szczególności informacje na temat głównych reform budżetowych o charakterze strukturalnym – dotyczących zwłaszcza systemów podatkowego, emerytalnego i opieki zdrowotnej oraz ram

¹ Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.

budżetowych – które będą miały zasadnicze znaczenie dla trwałej korekty nadmiernego deficytu.

- (4) W dniu 27 kwietnia 2009 r. Rada przyjęła decyzję zgodnie z art. 104 ust. 6 Traktatu WE, 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 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., a więc w terminie określonym w art. 9 ust. 3 i art. 17 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 473/2013, Hiszpania przedłożyła Komisji i Radzie program partnerstwa gospodarczego określający w szczególności reformy budżetowe o charakterze strukturalnym mające zapewnić skuteczną i trwałą korektę nadmiernego deficytu. Program partnerstwa gospodarczego obejmuje działania mające na celu wdrożenie zaleceń dla Hiszpanii wydanych przez Radę w dniu 9 lipca. Zalecenia te dotyczą następujących celów: (i) zróżnicowana konsolidacja budżetowa stymulująca wzrost gospodarczy (zalecenia 1 i 2); (ii) przywrócenie kredytowania gospodarki (zalecenie 3); (iii) walka z bezrobociem i społecznymi konsekwencjami kryzysu (zalecenia 4, 5 i 6); (iv) wspieranie konkurencyjności i wzrostu gospodarczego (zalecenia 7 i 8) oraz (v) modernizacja administracji publicznej (zalecenie 9).
- (6) Hiszpania zamierza wprowadzić następujące środki budżetowe o charakterze strukturalnym: (i) ściśle 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 hiszpańskiego 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 ściśle i przejrzyste wdrażanie środków zapobiegawczych i naprawczych przewidzianych w ustawie o stabilności budżetowej. Takie działania mogłyby polegać np. na publikacji w stosownym terminie kwartalnych sprawozdań z oceny regionalnych planów gospodarczych i finansowych oraz na publikacji uzasadnień decyzji w sprawie nałożenia sankcji na podmioty nieprzestrzegające przepisów oraz decyzji w sprawie odstąpienia od nałożenia sankcji 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 (rada) 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 rady, w szczególności w kwestii stosunkowo krótkiej kadencji przewodniczącego.

- (9) W programie partnerstwa gospodarczego nie przedstawia się co prawda planów kompleksowego, systematycznego przeglądu głównych pozycji wydatków, do którego przeprowadzenia do marca 2014 r. wezwała Rada w swoich zaleceniach dla Hiszpanii. Środki racjonalizujące wydatki na opiekę zdrowotną, politykę zatrudnienia (zob. także motyw 14 dotyczący zwalczania oszustw podatkowych) 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 (zob. poniżej). 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, 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 dokumencie tym przedstawia się także środki (takie jak nowy podatek od gazu fluorowodorowego) wprowadzone w związku z zaleceniem podjęcia dodatkowych działań w kwestii podatków środowiskowych.

- (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 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. Ta jeszcze nieukończona reforma miałaby 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 [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*