

BIULETYN

Nr 18 (883) • 16 lutego 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Polityka gospodarcza nowego rządu w Hiszpanii

Bartłomiej Znojek

Przywrócenie wzrostu gospodarczego jest głównym celem polityki rządu Mariano Rajoya. Zapowiedział on zastosowanie nowych środków zaradczych, które mają ograniczyć deficyt publiczny oraz przywrócić zaufanie inwestorów i europejskich partnerów do hiszpańskiej gospodarki. Planuje również dalsze reformy sektora bankowego i rynku pracy. Podjętym działaniom towarzyszą deklaracje nowego rządu o ścisłej współpracy w ramach Unii Europejskiej. Niemniej jednak pogarszająca się sytuacja gospodarcza w strefie euro może utrudnić realizację krajowej polityki antykryzysowej i zaostrzyć niepokoje społeczne.

Sytuacja gospodarcza. Hiszpania należy do państw europejskich, które najbardziej dotknął ostatni globalny kryzys finansowy. Załamanie jej gospodarki wynikało przede wszystkim z zapaści na rynku nieruchomości, nadmiernego zadłużenia sektora prywatnego i problemów strukturalnych. Pogarszająca się sytuacja makroekonomiczna przyniosła recesję w latach 2009 i 2010 oraz wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego. Najbardziej niepokojącym następstwem kryzysu był gwałtowny wzrost stopy bezrobocia, której poziom jest najwyższy w UE. Pod koniec 2011 r. sięgnęła prawie 23% (5,3 mln osób) – dla porównania w 2007 r. wynosiła 8,3%. Dużo bardziej alarmujący pozostaje obecnie brak zatrudnienia wśród blisko połowy młodych mieszkańców Hiszpanii. Wątpliwe są jednak perspektywy poprawy tych wskaźników w najbliższych dwóch latach. Po niewielkim wzroście PKB o 0,7% w 2011 r. – spowodowanym głównie aktywizacją eksportu – prognozuje się, że Hiszpanię dotknie kolejna recesja w roku 2012 i być może w kolejnym. Trudności w odzyskaniu stabilnego wzrostu gospodarczego wynikają przede wszystkim ze słabości strukturalnych rynku pracy, niskiego popytu wewnętrznego, braku ogólnej stabilności fiskalnej oraz niewielkiej wiary inwestorów w szybką poprawę sytuacji hiszpańskiej gospodarki.

Rządowy program naprawczy. Kierowana przez Mariano Rajoya centrolewicowa Partia Ludowa (*Partido Popular* – PP) przejęła władzę w Hiszpanii 21 grudnia 2011 r. Kontynuuje ona politykę oszczędnościową, której niepopularność doprowadziła do utraty rządów przez Hiszpańską Socjalistyczną Partię Robotniczą (*Partido Socialista Obrero Español* – PSOE) pod kierownictwem José Luisa Rodrígueza Zapatero. Początkowo centrolewicowy rząd Zapatero odpowiedział na kryzys wzmocnionymi inwestycjami publicznymi i zachętami fiskalnymi, aby zwiększyć popyt wewnętrzny. Dopiero na początku 2010 r. (i nie bez presji partnerów europejskich) zaczął wprowadzać rozwiązania oszczędnościowe, obejmujące redukcję wydatków oraz reformy m.in. systemu emerytalnego, rynku pracy i sektora finansowego. Okazały się one jednak niewystarczające do zapewnienia ożywienia gospodarczego i zahamowania wzrostu bezrobocia.

Rząd Rajoya rozpoczął wprowadzanie swojej polityki antykryzysowej jeszcze 30 grudnia, co miało stanowić odpowiedź na deficyt publiczny w 2011 r. wyższy niż zakładany przez poprzedni rząd (8% zamiast 6% PKB) oraz trudności gospodarcze w Europie. Podstawowym celem nowego rządu jest odbudowa zaufania inwestorów i partnerów europejskich do hiszpańskiej gospodarki przez szybkie decyzje, które mają zapewnić redukcję deficytu oraz stabilne podstawy do ożywienia gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

Poprawa sytuacji gospodarczej ma zostać osiągnięta w oparciu o dwa główne instrumenty: regulacje w sferze finansów publicznych oraz reformy strukturalne. W pierwszym przypadku rząd zapowiedział uzyskanie dodatkowych 15 mld euro dzięki oszczędnościom w administracji publicznej oraz

dochodom pochodzącym z podwyższenia podatków. Jednocześnie zgodził się na utrzymanie specjalnego dodatku dla osób pozostających długo bez pracy oraz na wzrost emerytur o 1%. Niemniej, najważniejsze decyzje zawarto w projekcie ustawy przyjętym przez Radę Ministrów 27 stycznia br. Dokument ten rozwija zasadę stabilności budżetowej włączoną do konstytucji Hiszpanii w sierpniu 2011 r. przy poparciu PSOE i PP. Przede wszystkim wprowadza ramy dla konsolidacji finansowej sektora publicznego w średniej perspektywie. Projekt zawiera regulacje dla jednostek publicznych, m.in. limity zadłużenia i wydatków, obowiązki sprawozdawcze oraz sankcje. Istotne jest to, że krajowe mechanizmy stabilności budżetowej mają odzwierciedlać obecne i przyszłe standardy obowiązujące w UE, takie jak wartości referencyjne dla dopuszczalnego poziomu długu publicznego czy procedury egzekwowania zobowiązań. W rezultacie ustawa pozwoli rządowi centralnemu na faktyczną kontrolę nad planowaniem budżetowym rządów niższych szczebli oraz wyciąganie konsekwencji wobec jednostek niestosujących się do założonych celów stabilizacyjnych.

Reformy strukturalne będą dotyczyły przede wszystkim sektora bankowego i rynku pracy. W przypadku pierwszego rząd zamierza ograniczyć niebezpieczeństwo niewypłacalności banków. Zobowiąże je do utrzymywania dodatkowych funduszy równoważących ryzyko związane z ich aktywami na rynku nieruchomości. Będzie też tworzył warunki do dalszej konsolidacji w sektorze finansowym, aby ułatwić przejmowanie mniejszych banków (zwłaszcza kas oszczędnościowych) przez stabilniejsze instytucje. W przypadku rynku pracy podstawowym celem będzie zbudowanie elastycznego systemu pozwalającego na tworzenie miejsc pracy i stabilność umów. Rząd przeprowadził już konsultacje z przedstawicielami związków zawodowych i biznesu na temat takich zagadnień jak formy umów, pośrednictwo pracy, szkolenia zawodowe oraz ogólne zasady wzrostu wynagrodzeń. Głównym wyzwaniem będzie natomiast zmiana regulacji dotyczących układów zbiorowych o zatrudnieniu.

Hiszpania i UE. Dla rządu Mariano Rajoya bliska współpraca z unijnymi partnerami jest kluczowa dla przewyciężenia kryzysu. Zamierza umocnić wizerunek Hiszpanii jako wiarygodnego partnera w UE. W związku z tym otwarcie popiera rozwiązania antykryzysowe przyjmowane na jej forum. Jego krajowe decyzje nawiązują do rekomendacji Rady UE z lipca 2011 r. w sprawie programu reform rządu Zapatero. Rada pozytywnie odniosła się wtedy do zobowiązań hiszpańskich władz, ale wskazała na duże ryzyko dla długoterminowej stabilności finansów publicznych i konieczność ograniczenia deficytu. Choć ten ostatni cel w 2011 r. nie został osiągnięty, nowy rząd utrzymuje, że zgodnie z zobowiązaniami swoich poprzedników w 2012 r. zdoła ograniczyć deficyt budżetowy do 4,4% PKB.

Rząd PP oczekuje od UE przede wszystkim dostępności finansowania dla państw członkowskich realizujących programy oszczędnościowe. Dlatego popiera aktywność Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Wyklucza przy tym, że skorzysta z pomocy finansowej, i zamierza bronić wspólnej waluty. Pozytywnie przyjął unijny pakt fiskalny uzgodniony 30 stycznia br. i podkreślił, że pewne środki zaradcze, takie jak konstytucyjna zasada stabilności fiskalnej czy mechanizmy sankcji, zostały wprowadzone w Hiszpanii już wcześniej. Zważywszy na sytuację na rynku pracy, hiszpańskie władze są szczególnie zainteresowane przeznaczeniem funduszy unijnych na pobudzenie zatrudnienia oraz finansowanie małych i średnich firm.

Wnioski. Obszerny program i zakres reform pokazują determinację nowego hiszpańskiego rządu do podjęcia skutecznych kroków antykryzysowych. Jednakże złożoność problemów dotyczących to państwo i niekorzystne prognozy dla UE mogą utrudnić rządowi Rajoya szybką poprawę sytuacji gospodarczej kraju. W rezultacie może dojść do eskalacji napięć społecznych zwłaszcza ze względu na zwiększone oczekiwania wyborców związane ze zmianą partii rządzącej.

Biorąc pod uwagę dążenia rządu Rajoya do aktywnego zaangażowania w UE, Hiszpania może być ważnym sojusznikiem państw promujących solidarność i dalszą integrację jako właściwą odpowiedź na kryzys, takich jak Polska. Oba kraje mają szansę na zacieśnienie dialogu dwustronnego i współpracę w debacie na temat przyszłości zarządzania gospodarczego w UE. Ich stosunki będą podlegać jednak znacznym napięciom w trwających negocjacjach nad nowymi ramami finansowymi UE. Polska jako główny beneficjent funduszy unijnych będzie zabiegała o priorytetowe traktowanie najmniej rozwiniętych regionów. Hiszpania, która może stać się płatnikiem netto do budżetu UE, a tylko jeden z jej regionów będzie podlegał celowi konwergencji, podejmie starania o przeznaczenie dużych środków na programy służące wzrostowi gospodarczemu, m.in. w sferze zatrudnienia, wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwoju innowacyjności. Możliwe jednak, że krajowe trudności Hiszpanii osłabią pozycję negocjacyjną jej rządu. Wciąż jednak Polska i Hiszpania będą mogły współdziałać w zabieganiu o właściwy poziom budżetu UE oraz odpowiednio finansowane politykę spójności i rolnictwa, jako ważne źródła wzrostu.