



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.6.2011
SEC(2011) 817 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Spanje

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Spanje voor de periode 2011–2014

{SEC(2011) 718 definitief}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Spanje

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Spanje voor de periode 2011–2014

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010–2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten aangenomen³, die samen de “geïntegreerde richtsnoeren” vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011.

- (3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten gevolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.
- (5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Op 29 april 2011 heeft Spanje zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2011 voor de periode 2011-2014 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) De Spaanse economie werd zwaar getroffen door de crisis en onderging in 2008–2009 een forse correctie. Het reële bbp slonk van begin 2008 tot einde 2010 met 4,3% en de werkgelegenheid daalde met meer dan 10%. De werkloosheid was daardoor eind 2010 tot 20,1% gestegen, het hoogste cijfer in de EU. Jongere (41,6% werkloos) en laaggeschoolde werknemers (26,4% werkloos) kregen de grootste klappen van de recessie. De rente op de staatsobligaties liep op en het bankstelsel, met name de spaarbanken, kwam onder druk te staan door de instorting van de huizenprijzen en de sterke krimp van de bouwsector. Het proces van verwerking van de grote macro-economische onevenwichtigheden die tijdens de hoogconjunctuur zijn opgebouwd, zal nog heel wat tijd in beslag nemen. Om deze problemen aan te pakken, heeft de Spaanse regering een hervormingsagenda opgesteld die begrotingsconsolidatie, herstructurering van de spaarbanken en hervorming van de arbeids- en productmarkten omvat.
- (8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het stabiliteitsprogramma ten grondslag liggende macro-economische scenario te optimistisch is wat 2011 en 2012 betreft. Het programma moet het begrotingstekort uiterlijk in 2013 terugbrengen tot onder de referentiewaarde van 3% die de Raad in april 2009 heeft aanbevolen, en het tekort tegen 2014 verder terugdringen tot 2,1% van het bbp. Het programma gaat er niet vanuit dat de middellangetermijndoelstelling – een begroting in evenwicht – binnen de programmaperiode wordt verwezenlijkt. Dit aanpassingstraject is over het geheel genomen toereikend. De gemiddelde jaarlijkse verbetering van het structurele saldo bedraagt voor 2010–2013 1,5% van het bbp, overeenkomstig de aanbeveling van de Raad, en voor 2014 nog eens 0,3% daarbovenop. De schuldquote zal naar verwachting

oplopen van 60,1% van het bbp in 2010 tot rond 69% van het bbp aan het einde van de programmaperiode. Het consolidatietraject is aan neerwaartse risico's onderhevig, die verband houden met de onderliggende macro-economische aannamen en de uitvoering van de begrotingsdoelstellingen op regionaal niveau. De regio's zijn voor een groot deel van de totale overheidsuitgaven verantwoordelijk en hebben in 2010 vaak hun begrotingsdoelstellingen overschreden. De Spaanse regering heeft echter toegezegd aanvullende maatregelen te nemen in geval van begrotingsoverschrijdingen.

- (9) Om de geplande begrotingsconsolidatie in 2011 en 2012 te bereiken, moeten de tekorten en schuldbeheersingsmechanismen die voor de regionale regeringen zijn opgezet, strikt in acht worden genomen. Om de begrotingsdoelstellingen te bereiken indien de macro-economische en budgettaire ontwikkelingen in 2011 en 2012 slechter uitvallen dan geraamd, zal de regering aanvullende maatregelen moeten nemen, waartoe zij zich ook heeft verbonden. Voor 2013 zijn bepaalde maatregelen vastgesteld ter ondersteuning van de begrotingsdoelstellingen.
- (10) Het Spaanse begrotingskader voor de middellange termijn is van wezenlijk belang geweest bij het bevorderen van een meerjarige begrotingsplanning en heeft over het algemeen goede resultaten opgeleverd. Door de crisis is dit kader echter op de proef gesteld, waarbij is gebleken dat de budgettaire stabiliteit en het preventieve aspect van het begrotingsbeleid verder moeten worden versterkt. Dit kan worden bereikt door een uitgavenregel in te voeren die gebaseerd is op de nominale bbp-groei op de middellange termijn. De regel is door de Spaanse autoriteiten voorgesteld in het stabiliteitsprogramma en zou automatisch bindend zijn voor de centrale regering en de lokale regeringen. De regering is tevens van plan om voor de toepassing van de regel op de autonome gemeenschappen te streven naar consensus binnen de Raad voor het Fiscaal en Financieel Beleid (Consejo de Política Fiscal y Financiera).
- (11) Het waarschijnlijke langetermijneffect van de vergrijzing op de Spaanse overheidsbegroting is groter dan gemiddeld in de EU het geval is. Dit komt vooral door de aanzienlijke stijging van de pensioenuitgaven als percentage van het bbp die voor de komende decennia wordt verwacht. Op den duur zal de vergrijzing leiden tot een aanzienlijke stijging van het aantal gepensioneerden per werknemer. Wanneer het stelsel niet wordt hervormd, zullen de pensioenuitgaven volgens raming veel sneller dan het EU-gemiddelde stijgen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar brengen. Het voorstel van de regering voor hervorming van de pensioenen, dat met de sociale partners is overeengekomen, draagt bij tot de houdbaarheid van de begroting en versterkt de prikkels voor participatie in het arbeidsproces. De hervorming moet nog door het parlement worden goedgekeurd en kan nog worden gewijzigd.
- (12) Spanje heeft belangrijke stappen gezet om het bankstelsel te versterken, met name door omvangrijke overheidssteun te verstrekken en maatregelen te nemen de spaarbanken te herstructureren, de solvabiliteit van de banken te versterken en de transparantie van hun balans te verbeteren. De problemen die ontstaan zijn door de rol van de plaatselijke autoriteiten in het bestuur van de spaarbanken, zijn echter nog niet volledig opgelost. De methode om de spaarbanken door middel van "koude fusies" te consolideren, heeft aanleiding gegeven tot enige onzekerheid omtrent de doeltreffendheid van de reorganisatie en de afslanking van de banken. De regering heeft zich ertoe verbonden de herstructurering tegen eind september 2011 af te ronden.

- (13) De lopende hervorming van de arbeidsmarkt in Spanje moet worden aangevuld met een grondige herziening van het huidige logge stelsel voor collectieve onderhandelingen. De overheersende rol van overeenkomsten op het niveau van provincie of bedrijfstak laat weinig ruimte voor onderhandelingen op bedrijfsniveau. De automatische verlenging van collectieve overeenkomsten, de geldigheid van niet-verlengde contracten en de toepassing van inflatiecorrectie achteraf dragen bij tot looninertie en vormen een hindernis voor de loonflexibiliteit die nodig is om de economische aanpassingen te versnellen en het concurrentievermogen te herstellen. De regering heeft de sociale partners verzocht om in het voorjaar van 2011 tot overeenstemming te komen over hervorming van het systeem voor collectieve loononderhandelingen en heeft toegezegd dienovereenkomstig wetgeving op te stellen.
- (14) Gezien de zeer hoge werkloosheid heeft Spanje met de wet van september 2010 de aanzet gegeven tot een hervorming van de arbeidsmarkt. De wet is erop gericht de tweedeling van de arbeidsmarkt te verkleinen en de jeugdwerkloosheid terug te dringen, de inzetbaarheid van kwetsbare groepen te verbeteren en de flexibiliteit op bedrijfsniveau te vergroten. Met dit doel voor ogen is in februari 2011 een hervorming van het actieve arbeidsmarktbeleid goedgekeurd, die ook maatregelen omvat ter versterking van de adviserende en sturende rol van de arbeidsbemiddelingsdiensten en de coördinatie van deze diensten op nationaal en regionaal niveau. Het is nog te vroeg om te beoordelen of de hervorming voldoende is om de segmentatie te bestrijden en de jeugdwerkloosheid en langdurige werkloosheid te verminderen, aangezien sommige maatregelen nog niet operationeel zijn. De regering heeft toegezegd uiterlijk in oktober 2011 verdere stappen te ondernemen.
- (15) De arbeidskosten per eenheid product zijn in Spanje sinds de late jaren '90 sterk gestegen, waardoor het vermogen om op prijs en kosten te concurreren, is teruggefallen. Een combinatie van sterkere loongroei en een lagere productiviteitsgroei dan in het eurogebied als geheel heeft bijgedragen tot een aanhoudend hogere inflatie in Spanje. Wanneer er ruimte kan worden gevonden voor een begrotingsneutrale verlaging van de relatief hoge sociale bijdragen om de indirecte loonkosten te verlagen, zou dat het concurrentievermogen helpen versterken. Energieheffingen, met name brandstofbelastingen, zijn bijvoorbeeld relatief laag in Spanje, en kunnen een middel zijn om de ontvangsten te vergroten.
- (16) Het hoge percentage vroegtijdige schoolverlaters (31,2% in 2009) is bijzonder zorgwekkend, omdat daardoor de omvang van de geschoolde beroepsbevolking wordt beperkt, de kans van de betrokkenen om werk te vinden wordt aangetast en de potentiële groei wordt verminderd. De op 15 februari 2011 goedgekeurde wet inzake economische duurzaamheid omvat maatregelen om de kwaliteit en kwantiteit van het menselijke kapitaal door onderwijs en beroepsopleiding te vergroten. Het is niet zeker hoe effectief de nieuwe maatregelen zijn om schooluitval te bestrijden en beroepsopleidingen te verbeteren; het kan bovendien lastig blijken om die maatregelen op alle niveaus van de overheid uit te voeren.
- (17) Spanje heeft vooruitgang geboekt met de verbetering van de concurrentievoorwaarden voor de product- en dienstenmarkten en daarmee een van de oorzaken van de lage productiviteitsgroei aangepakt. Hoewel Spanje ver is gevorderd met de omzetting van de dienstenrichtlijn in de nationale wetgeving, moet de markt voor professionele diensten nog verder worden opengesteld. De wet inzake economische duurzaamheid omvat een uitgebreide reeks maatregelen om het ondernemingsklimaat te verbeteren,

de mededinging te versterken en ecologische duurzaamheid te bevorderen. Het kan echter lastig blijken om deze maatregelen op alle niveaus van de overheid uit te voeren. Met name moeten overlappingsen tussen bestuurslagen, zogenoemde “goldplating” op wetgevingsgebied op allerlei niveaus (waarbij in de nationale wetgeving nadere regels worden toegevoegd) en materiële verschillen op wetgevingsgebied tussen regio’s worden voorkomen.

- (18) Spanje heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact⁴. Wat de begroting betreft, heeft Spanje toegezegd een uitgavenregel op te stellen om de budgettaire stabiliteit en dus de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te versterken. Ter versterking van de financiële stabiliteit heeft Spanje toegezegd voor 30 september de herstructurering van de financiële sector af te ronden. De maatregelen op werkgelegenheidsgebied richten zich vooral op uitvoeringsbesluiten inzake actief arbeidsmarktbeleid en bepalingen inzake beroepsopleiding, alsook op de aanpak van zwartwerken. Wat het concurrentievermogen betreft, richten de maatregelen zich op hervorming van het systeem voor collectieve onderhandelingen, de gereguleerde beroepen, de oprichting van een adviescomité voor concurrentievermogen en hervorming van de faillissementswet. De genoemde toezeggingen betreffen alle vier de doelstellingen van het pact. De toezeggingen vormen een voortzetting van de lopende hervormingsagenda, maar voor de uitvoering van bepaalde hervormingen wordt nu een vast tijdschema gegeven en er wordt toegezien op volledige tenuitvoerlegging van reeds doorgevoerde hervormingen. De gedane toezeggingen zijn getoetst en in de aanbevelingen meegenomen.
- (19) De Commissie heeft het stabiliteitsprogramma, het nationaal hervormingsprogramma en de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht⁵. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Spanje, maar ook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. De Commissie is in dit verband van oordeel dat de door de Spaanse regering vastgestelde plannen voor budgettaire consolidatie in overeenstemming zijn met de vereiste doelstellingen, hoewel er nog enige neerwaartse risico’s bestaan. De stijging van de overheidsuitgaven moet onder het percentage van de bbp-groei op de middellange termijn worden gehouden en de pensioenhervorming moet worden goedgekeurd. In 2011–2012 te zetten verdere stappen moeten zich vooral richten op de stabiliteit van het financiële stelsel (door voltooiing van de herstructurering en consolidatie van de spaarbanken) en versterking van de binnenlandse groeifactoren. Daartoe moet de huidige werkloosheidsgolf worden aangepakt door met name de collectieve onderhandelingen te hervormen en de hervormingen van de arbeidsmarkt verder uit te voeren, waarbij de effectiviteit van de maatregelen nauwlettend moet worden gemeten en geëvalueerd. De dienstensector en de sector gereguleerde beroepen moeten verder worden opengesteld voor concurrentie en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven moeten worden verminderd.

⁴ Nadere gegevens over de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn te vinden in SEC(2011) 718.

⁵ SEC(2011) 718.

- (20) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 juni 2010 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Spanje onderzocht. Zijn advies⁶ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven. De Raad heeft het nationale hervormingsprogramma van Spanje getoetst aan de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011,

BEVEELT AAN dat Spanje in de periode 2011–2012 actie onderneemt om:

- (1) De begrotingsstrategie in 2011 en 2012 uit te voeren en er daarbij op toe te zien dat de doelstellingen voor het tekort in alle geledingen van de overheid worden verwezenlijkt, onder meer door de bestaande mechanismen voor de tekort- en schuldbeheersingsmechanismen voor de regionale regeringen strikt toe te passen; verdere maatregelen vast te stellen indien de budgettaire en economische ontwikkelingen anders lopen dan verwacht; elke gelegenheid te baat te nemen, ook gunstiger economische omstandigheden, om het tekort sneller terug te dringen; concrete maatregelen op te stellen om de doelstellingen voor 2013 en 2014 volledig te ondersteunen. Te zorgen dat de groei van de overheidsuitgaven onder het percentage van de bbp-groei op de middellange termijn blijft, door zoals gepland in de wet inzake begrotingsstabiliteit een uitgavenregel voor alle geledingen van de overheid in te voeren.
- (2) De voorgestelde pensioenhervorming goed te keuren, waarbij de pensioenleeftijd en het aantal arbeidsjaren voor de berekening van de pensioenen zoals gepland worden verhoogd; de pensioenparameters volgens plan regelmatig opnieuw te bezien in overeenstemming met de verandering van de levensverwachting, en verdere maatregelen op te zetten om de effectieve pensioenleeftijd te verhogen, waaronder een leven lang leren voor oudere werknemers.
- (3) De lopende herstructurering van de spaarbanksector te versterken door de nog aanwezige zwakheden in hun bestuursstructuur aan te pakken.
- (4) Te onderzoeken hoeveel ruimte er is om de socialezekerheidsbijdragen te verlagen, teneinde de indirecte loonkosten op begrotingsneutrale wijze te verminderen, bijvoorbeeld door de structuur en het tarief van de btw en de energiebelasting te wijzigen. In overleg met de sociale partners, overeenkomstig de nationale praktijk, een hervorming van het proces van collectieve loononderhandelingen en het loonindexeringsstelsel goed te keuren en ten uitvoer te leggen, teneinde te waarborgen dat de loonstijging meer in overeenstemming is met de ontwikkeling van de productiviteit en de plaatselijke en bedrijfsomstandigheden.
- (5) Tegen eind 2011 een evaluatie te verrichten van het effect van de arbeidsmarkthervormingen van september 2010 en de hervorming van het actieve arbeidsmarktbeleid van februari 2011, en daarbij indien nodig voorstellen te doen voor verdere hervormingen om de segmentatie van de arbeidsmarkt te verminderen en de werkgelegenheid voor jongeren te verbeteren; nauwlettend toezicht te houden op de effectiviteit van de maatregelen die in het nationale hervormingsprogramma

⁶ Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

zijn opgenomen om schooluitval te bestrijden, onder meer door preventief beleid, en de doorstroming naar beroepsonderwijs en -opleiding te vergemakkelijken.

- (6) De markt voor professionele diensten verder open te stellen en de geplande wetgeving goed te keuren teneinde het regelgevingskader te herzien en beperkingen voor concurrentie, efficiëntie en innovatie weg te nemen; in alle geledingen van de overheid de wet inzake economische duurzaamheid ten uitvoer te leggen, met name de maatregelen ter verbetering van het ondernemingsklimaat en ter versterking van de mededinging op de product- en dienstenmarkten; de coördinatie tussen de regionale en nationale overheden te verbeteren teneinde de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verlichten.

Gedaan te

Voor de Raad
De voorzitter