



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.6.2011
SEK(2011) 817 endelig

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Spaniens nationale reformprogram for 2011

med Rådets udtalelse

om Spaniens opdaterede stabilitetsprogram for 2011-2014
{SEK(2011) 718 endelig}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Spaniens nationale reformprogram for 2011

med Rådets udtalelse

om Spaniens opdaterede stabilitetsprogram for 2011-2014

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen²,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Europa-Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge EU's potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.
- (2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker³, som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.
- (3) Den 12. januar 2011 vedtog Kommissionen den første årlige vækstundersøgelse, som markerer starten på en ny cyklus med økonomisk styring i EU og det første

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT C, af, s..

³ Opretholdt for 2011 ved Rådets afgørelse 2011/308/EU af 19. maj 2011.

europæiske halvår med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien.

- (4) Den 25. marts 2011 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne for finanspolitisk konsolidering og strukturreformer (i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 15. februar og 7. marts 2011 og i forlængelse af Kommissionens årlige vækstundersøgelse). Det understregede behovet for at prioritere genopretning af sunde budgetter og finanspolitisk holdbarhed, nedbringelse af ledigheden ved hjælp af arbejdsmarkedsreformer og nye bestræbelser på at øge væksten. Det opfordrede medlemsstaterne til at omsætte disse prioriteter til konkrete foranstaltninger, der skal medtages i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.
- (5) Den 25. marts 2011 opfordrede Det Europæiske Råd tillige de medlemsstater, der deltager i europluspagten, til at fremlægge deres tilsagn i så god tid, at de kan medtages i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.
- (6) Den 29. april 2011 forelagde Spanien sit opdaterede stabilitetsprogram for 2011, som dækker perioden 2011-2014, og sit nationale reformprogram for 2011. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (7) Den spanske økonomi blev hårdt ramt af krisen og gennemgik en voldsom tilpasning i 2008-2009. Det reale BNP faldt med 4,3 % mellem begyndelsen af 2008 og slutningen af 2010, og beskæftigelsen faldt med over 10 %. Som følge heraf steg arbejdsløsheden til 20,1 % i slutningen af 2010, hvilket er det højeste tal i EU. De unge (41,6 % arbejdsløshed) og de mindre uddannede arbejdstagere (26,4 % arbejdsløshed) blev særlig hårdt ramt af den spanske recession. Forrentningen af statsgælden steg, og banksystemet, herunder især sparekasserne, kom under pres samtidig med den bristende boligboble og den store nedgang i byggesektoren. Processen med absorbering af de store makroøkonomiske ubalancer, der er opbygget i perioden med højkonjunktur, vil fortsætte nogen tid endnu. Som reaktion på disse udfordringer er den spanske regering gået i gang med en reformdagsorden, der omfatter finanspolitisk konsolidering, omstrukturering af sparekasserne samt reformer på arbejds- og produktmarkederne.
- (8) På baggrund af vurderingen af det opdaterede stabilitetsprogram i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne i stabilitetsprogrammet, er alt for positivt i 2011 og 2012. Ifølge programmet skal budgetunderskuddet bringes ned under referenceværdien på 3 % senest i 2013, i overensstemmelse med Rådets henstillinger af april 2009, og underskuddet skal reduceres yderligere til 2,1 % af BNP i 2014. Ifølge programmet vil den mellemfristede budgetmålsætning, som fortsat er et afbalanceret budget, ikke blive nået i programperioden. Tilpasningskursen er stort set hensigtsmæssig. Den årlige gennemsnitlige forbedring af den strukturelle saldo er 1,5 % af BNP i gennemsnit for 2010-13, hvilket er i overensstemmelse med Rådets henstilling, og yderligere 0,3 % af BNP i 2014. Gældskvoten forventes at stige fra 60,1 % af BNP i 2010 til omkring 69 % ved slutningen af programperioden. Konsolideringen er forbundet med nedadgående risici, som hænger sammen med de underliggende makroøkonomiske antagelser og overholdelsen af budgetmålene på

regionalt plan. Regionerne tegner sig for en stor andel af de samlede offentlige udgifter, og mange overskred deres budgetmålsætninger i 2010. Den spanske regering har imidlertid forpligtet sig til at træffe yderligere foranstaltninger, hvis der skulle ske budgetoverskridelser.

- (9) Opnåelse af den planlagte finanspolitiske konsolidering i 2011 og 2012 kræver en streng anvendelse af de underskuds- og gældskontrolmekanismer, der er indført for de regionale regeringer. Opnåelse af budgetmålene i tilfælde af, at den makroøkonomiske og budgetmæssige udvikling viser sig at være værre end forventet i 2011 og 2012, vil kræve yderligere foranstaltninger, som regeringen har forpligtet sig til at træffe. For 2013 er der identificeret visse foranstaltninger, som kan understøtte budgetmålene.
- (10) Den mellemfristede budgetramme i Spanien har medvirket til at fremme en flerårig finanspolitisk planlægning og har som helhed givet gode resultater. Krisen har imidlertid sat denne ramme på prøve og påvist behovet for yderligere at styrke den finanspolitiske stabilitet og det præventive aspekt af finanspolitikken. Dette vil blive styrket gennem indførelse af en udgiftsregel baseret på en mellemfristet vækst i det nominelle BNP. Reglen, som er præsenteret af de spanske myndigheder i stabilitetsprogrammet, vil automatisk forpligte den centrale regering og de lokale regeringer. Regeringen planlægger desuden at opnå konsensus inden for rådet for skatte- og finanspolitik om reglens anvendelse på de selvstyrende regioner.
- (11) Den sandsynlige langsigtede virkning af aldringen på Spaniens offentlige budget er større end gennemsnittet i EU. Dette skyldes hovedsagelig den betydelige stigning i pensionsudgifterne som andel af BNP, der forventes i de kommende årtier. På lang sigt vil aldringen resultere i en betydelig stigning i andelen af personer, der ikke længere er erhvervsaktive. Uden en reform forventes pensionsudgifterne at stige noget mere end gennemsnittet i EU og at bringe de offentlige financers holdbarhed i fare. Regeringens forslag til en pensionsreform, som er aftalt med arbejdsmarkedets parter, vil bidrage til at forbedre den finanspolitiske holdbarhed og øge incitamentet til at deltage i arbejdsmarkedet. Reformen er imidlertid endnu ikke godkendt af Parlamentet og kan stadig blive ændret.
- (12) Spanien har taget en række vigtige skridt til at styrke banksystemet, bl.a. ved at yde omfattende offentlig støtte og træffe foranstaltninger til at omstrukturere sparekasserne, forstærke bankernes solvens og forbedre gennemsigtigheden af bankernes balancer. De problemer, der er opstået i forbindelse med de lokale myndigheders rolle i sparekassernes ledelse, er imidlertid endnu ikke blevet løst fuldstændig. Sparekassernes konsolidering via såkaldte "kolde fusioner" har givet anledning til en vis usikkerhed med hensyn til den reelle reorganisering og indskrænkning af bankerne. Regeringen har forpligtet sig til at afslutte omstrukturen inden udgangen af september 2011.
- (13) Den igangværende arbejdsmarkedsreform i Spanien må suppleres med en revision af det nuværende ufleksible system for overenskomstforhandlinger. De provinsielle og industrielle aftalers dominans giver kun lidt plads til forhandlinger på virksomhedsniveau. Den automatiske forlængelse af overenskomster, ikke-fornyede kontraktens gyldighed og brugen af bestemmelser om efterfølgende inflationsindeksering bidrager til lønmæssig inert, hvilket forhindrer den lønflexibilitet, der er nødvendig for at fremskynde den økonomiske tilpasning og genskabe konkurrenceevnen. Regeringen har bedt arbejdsmarkedets parter om at enes

om en reform af det kollektive lønforhandlingssystem i løbet af foråret 2011 og forpligtet sig til derefter at vedtage en lovgivning.

- (14) På baggrund af en meget høj arbejdsløshed iværksatte Spanien en reform af sit arbejdsmarked med loven af september 2010. Loven tager sigte på at reducere det todelte arbejdsmarked og ungdomsarbejdsløsheden, øge beskæftigelsesmulighederne for sårbare grupper og øge fleksibiliteten på virksomhedsniveau. Til det formål blev der i februar 2011 vedtaget en reform af de aktive arbejdsmarkedspolitikker, som også omfattede foranstaltninger til at forstærke beskæftigelseskontorernes rådgivende og vejledende rolle samt deres samordning på nationalt og regionalt plan. På dette tidspunkt er det for tidligt at vurdere, om reformen er tilstrækkelig til at reducere segmenteringen og nedbringe ungdoms- og langtidsarbejdsløsheden, idet en række foranstaltninger endnu ikke er trådt i kraft. Regeringen har forpligtet sig til at tage yderligere skridt inden oktober 2011.
- (15) Spanien har oplevet en stærk stigning i enhedsarbejdsomkostningerne siden slutningen af 1990'erne, hvilket har resulteret i et tab af pris- og omkostningskonurrenceevne. Højere lønvækst sammen med lavere produktivitetsvækst i euroområdet bidrog til en vedvarende højere inflation i Spanien. Hvis man på en budgetneutral måde kan finde plads til at reducere de forholdsvis høje sociale bidrag til lavere ikke-lønrelaterede arbejdsomkostninger, vil det bidrage til at styrke konkurrenceevnen. F.eks. er energiafgifterne, især brændselsafgifterne, fortsat forholdsvis lave i Spanien, og de kunne være en måde at udligne indtægterne på.
- (16) Det store antal unge, der forlader skolen tidligt i Spanien (31,2 % i 2009), er særdeles bekymrende, fordi det underminerer størrelsen af den faglærte arbejdsstyrke, påvirker de pågældendes jobudsigter og reducerer den potentielle vækst. Loven om bæredygtig vækst, der blev vedtaget den 15. februar 2011, omfatter foranstaltninger, som tager sigte på at øge kvaliteten og mængden af menneskelig kapital gennem undervisning og erhvervsuddannelse. Effektiviteten af de nye foranstaltninger til at bekæmpe det forhold, at de unge forlader skolen tidligt, og til at forbedre erhvervsuddannelsen er imidlertid usikker, og det kan vise sig vanskeligt at gennemføre foranstaltningerne på alle niveauer inden for det offentlige.
- (17) Spanien har gjort fremskridt med hensyn til at forbedre betingelserne for konkurrence på produkt- og tjenestemarkederne og tackler dermed en af årsagerne til den langsomme produktivitetsvækst. Selv om omsætningen af tjenstedirektivet til lov er godt fremskreden i Spanien, er der behov for en yderligere åbning af de liberale tjenesteydelser. Loven om bæredygtig økonomi indeholder en bred vifte af foranstaltninger, som skal forbedre erhvervmiljøet, styrke konkurrencen og fremme miljømæssig bæredygtighed. Det kan imidlertid vise sig vanskeligt at gennemføre disse på alle niveauer inden for det offentlige. Helt konkret er der behov for at forhindre overlapning mellem forskellige lag i administrationen, overregulering på flere niveauer og en betydelig heterogen lovgivning på tværs af regioner.
- (18) Spanien har givet en række tilsagn i europluspagten⁴. På den finanspolitiske side forpligter Spanien sig til at indføre en udgiftsregel, som skal styrke den finanspolitiske stabilitet og dermed bæredygtigheden af de offentlige finanser. For at styrke den

⁴ Nærmere oplysninger om tilsagnene i europluspagten kan findes i SEK(2011) 718.

finansielle stabilitet forpligtede Spanien sig til inden den 30. september at afslutte omstruktureringsprocessen i den finansielle sektor. I forbindelse med beskæftigelsesforanstaltningerne sættes der fokus på gennemførelse af lovgivning vedrørende aktive arbejdsmarkedspolitikker og bestemmelser om erhvervsuddannelse samt løsning af problemer i forbindelse med uformel beskæftigelse. Foranstaltningerne vedrørende konkurrenceevnen sætter fokus på en reform af systemet for overenskomstforhandlinger, regulerede erhverv, oprettelse af et rådgivende udvalg vedrørende konkurrenceevne og en reform af konkurslovgivningen. Ovennævnte forpligtelser angår alle pagtens fire områder. De repræsenterer en videreførelse af den igangværende reformdagsorden, idet der tilføjes en fast tidsramme for gennemførelsen af visse reformer, og der sikres fuld gennemførelse af reformer, som allerede er foretaget. Disse forpligtelser er blevet vurderet og taget med i betragtning i henstillingerne.

- (19) Kommissionen har vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram, herunder tilsagnene under europluspagten⁵. Som følge af behovet for at styrke den overordnede økonomiske styring i EU ved at tilvejebringe input på EU-plan i de fremtidige nationale beslutninger, har Kommissionen ikke blot taget i betragtning, om de er relevante for en bæredygtig finanspolitisk og socioøkonomisk politik i Spanien, men også om de overholder EU's regler og retningslinjer. På baggrund heraf mener Kommissionen, at den spanske regering har indført finanspolitiske konsolideringsplaner, som er i overensstemmelse med de krævede målsætninger, men at der fortsat består visse risici i nedadgående retning. Væksten i de offentlige udgifter bør holdes under den mellemfristede BNP-vækst, og pensionsreformen bør vedtages. I forbindelse med de yderligere skridt, der tages i 2011-2012, bør der fokuseres på at sikre stabilitet i det finansielle system (gennem afslutning af omstruktureringen og konsolidering af sparekasserne) og styrke de nationale vækstkilder ved at tackle det nuværende store opsving i arbejdsløsheden, især gennem reformen af overenskomstforhandlingerne og en fortsat gennemførelse af de igangværende reformer på arbejdsmarkedet med en nøje overvågning og vurdering af deres effektivitet. Inden for service, handel og erhverv bør der åbnes for større konkurrence, og de administrative byrder for virksomhederne bør reduceres.
- (20) På baggrund af denne vurdering og under hensyntagen til Rådets henstilling af 2. juni 2010 i medfør af artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har Rådet undersøgt 2011-opdateringen af Spaniens stabilitetsprogram, og Rådets udtalelse⁶ afspejles især i henstillingens nr. 1). Under hensyntagen til Det Europæiske Råds konklusioner af 25. marts 2011 har Rådet gennemgået Spaniens nationale reformprogram,

HENSTILLER, at Spanien træffer foranstaltninger i perioden 2011-2012 med henblik på følgende:

- 1) Budgetstrategien bør gennemføres i 2011 og 2012, idet det sikres, at underskudsmålene nås på alle niveauer inden for det offentlige, herunder ved en streng anvendelse af de eksisterende underskuds- og gælds kontrolmekanismer over for de regionale regeringer; der bør vedtages yderligere foranstaltninger, såfremt den

⁵ SEK(2011) 718.

⁶ Jf. artikel 5, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

budgetmæssige og økonomiske udvikling ikke bliver som forventet; enhver lejlighed, herunder som følge af bedre økonomiske vilkår, bør benyttes til at fremskynde nedbringelsen af underskuddet; der bør udarbejdes konkrete foranstaltninger, som fuldt ud understøtter målene for 2013 og 2014. Væksten i de offentlige udgifter bør holdes under den mellemfristede BNP-vækstrate ved som planlagt at indføre en udgiftsregel i loven om budgetstabilitet.

- 2) Den foreslåede pensionsreform bør vedtages for som planlagt at udskyde pensionsalderen og øge antallet af arbejdsår i forbindelse med beregningen af pensioner; der bør som planlagt foretages en regelmæssig revision af pensionsparametrene i overensstemmelse med ændringerne i den forventede levetid, og der bør udarbejdes yderligere foranstaltninger med henblik på at hæve den effektive pensionsalder, herunder livslang læring for ældre arbejdstagere.
- 3) Den igangværende omstrukturering af sparekassesektoren bør styrkes ved at tage fat på de resterende svagheder i sparekassernes ledelsesstruktur.
- 4) Der bør foretages en undersøgelse af mulighederne for at reducere socialsikringsbidragenes størrelse med henblik på at sænke de ikke-lønrelaterede arbejdsomkostninger på en budgetneutral måde, f.eks. ved at ændre struktur og satser for moms og energibeskatning. Efter i overensstemmelse med national praksis at have hørt arbejdsmarkedets parter bør der vedtages og gennemføres en reform af processen for overenskomstforhandlinger og pristalsreguleringssystemet for at sikre, at lønvæksten bedre afspejler udviklingen i produktiviteten samt de lokale forhold og forholdene i virksomhederne.
- 5) Inden udgangen af 2011 bør der foretages en vurdering af virkningerne af arbejdsmarkedsreformerne fra september 2010 og af reformen af de aktive arbejdsmarkedspolitikker fra februar 2011, om nødvendigt ledsaget af forslag til yderligere reformer med henblik på at reducere segmenteringen på arbejdsmarkedet og for at forbedre beskæftigelsesmulighederne for unge mennesker; der bør sikres en nøje overvågning af effektiviteten af de foranstaltninger, der er angivet i det nationale reformprogram, for at reducere antallet af unge, der forlader skolen tidligt, herunder gennem forebyggende politikker, og overgangen til erhvervsuddannelse bør lettes.
- 6) De liberale erhverv bør åbnes yderligere, og den planlagte lovgivning bør vedtages med det formål at ændre de lovgivningsmæssige rammer og fjerne de nuværende begrænsninger for konkurrence, effektivitet og innovation; loven om bæredygtig økonomi bør gennemføres på alle niveauer inden for det offentlige, især foranstaltninger med det formål at forbedre erhvervs miljøet og styrke konkurrencen på produkt- og tjenestemarkederne; samordningen mellem regionale og nationale forvaltninger bør forbedres for at reducere de administrative byrder for virksomhederne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

*På Rådets vegne
Formand*