



Bryssel den 22.5.2017
COM(2017) 508 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Spaniens nationella reformprogram 2017

med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram 2017

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Spaniens nationella reformprogram 2017

med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram 2017

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser², särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation³,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner⁴,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten⁵, som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen⁶, där Spanien konstaterades vara en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2017) 508 final.

⁴ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 och P8_TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet. Den rekommendationen godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017 och antogs av rådet den 21 mars 2017⁷.

- (2) Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Spanien, i egenskap av en medlemsstat som har euron som valuta, se till att rekommendationen för euroområdet, som återspeglas i rekommendationerna 1–3, genomförs fullständigt och i tid.
- (3) Landsrapporten 2017 för Spanien⁸ publicerades den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Spanien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011, vars resultat också offentliggjordes den 22 februari 2017⁹. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Spanien har makroekonomiska obalanser som har betydelse för andra länder. Bytesbalansöverskottet leder till en minskning av Spaniens nettoutlandsskulder, som ändå är fortsatt stora och exponerar landet för omsvängningar i stämningen på marknaden. Skuldsättningen i den privata sektorn har sjunkit kraftigt, i synnerhet i företagen, men hushållens skulder är fortsatt höga. Den ekonomiska tillväxten är den starkaste drivkraften för de sjunkande skulderna, men riskerna för den finanspolitiska hållbarheten är fortsatt höga på medellång sikt. Det finns ett särskilt stort behov av att minska risken för att obalanserna får negativa konsekvenser för den spanska ekonomin och, med tanke på landets storlek och betydelse för andra EU-länder, även för den ekonomiska och monetära unionen. Den finansiella sektorn är fortsatt tämligen stabil och stabiliteten får draghjälp av den pågående omstruktureringen i sektorn, de låga finanseringskostnaderna och den ekonomiska återhämtningen. Många nya jobb har skapats på senare år och arbetslösheten har sjunkit snabbt, men är ändå fortsatt hög. Arbetsmarknadsreformer och måttliga löneökningar har varit viktiga drivkrafter för de många nya jobben och den stärkta konkurrenskraften på senare år.
- (4) Den 28 april 2017 lade Spanien fram sitt nationella reformprogram för 2017 och den 29 april 2017 sitt stabilitetsprogram för 2017. De båda programmen har bedömts samtidigt så att deras inbördes samband har kunnat beaktas.
- (5) De relevanta landsspecifika rekommendationerna har beaktats i medlemsstaternas program för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020. Enligt lagstiftningen om de europeiska struktur- och investeringsfonderna¹⁰ får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och ändrar sina relevanta program för de europeiska struktur- och investeringsfonderna när så krävs för att stödja

⁷ EUT C 92, 24.3.2017, s. 1.

⁸ SWD(2017) 74 final.

⁹ COM(2017) 90 final.

¹⁰ Artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

genomförandet av relevanta landsspecifika rekommendationer. Kommissionen har lämnat ytterligare vägledning om tillämpningen av dessa bestämmelser¹¹.

- (6) Spanien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del. Enligt stabilitetsprogrammet 2017 planerar regeringen att korrigera det alltför stora underskottet till 2018, i enlighet med rådets beslut av den 8 augusti 2016. Det samlade underskottet väntas sjunka ytterligare till 0,5 % av BNP under 2020. I programmets utgiftsprognoser ingår att de latent skulderna med koppling till motorvägarna och den finansiella sektorn ska betalas. Det motsvarar knappt 0,4 % respektive 0,2 % av BNP för 2017 och 2018. Det medelfristiga budgetmålet om en budget i balans i strukturella termer väntas inte nås inom stabilitetsprogrammets tidshorisont. Det omräknade strukturella saldot¹² väntas uppgå till -1,9 % 2020. Enligt stabilitetsprogrammet ska den offentliga skuldkvoten sjunka till 98,8 % 2017, 97,6 % 2018 och 92,5 % 2020. De makroekonomiska antagandena i programmet är realistiska fram till 2018 för att sedan bli något optimistiska. Sammantaget fortsätter den planerade måluppfyllelsen att vara beroende av de starka ekonomiska utsikterna, som dock är utsatta för risker. Andra risker för de finanspolitiska målen gäller osäkerheten kring effekterna av de nya skatteåtgärderna. Om man dessutom räknar in att de latent skulderna betalas (de är inte medräknade i kommissionens prognos), bygger programmet på väsentligt större återhållsamhet på utgiftssidan än vad som prognosticerats i kommissionens prognoser för 2017 och 2018. Avslutningsvis har de åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2018 och framåt ännu inte heller beskrivits fullständigt.
- (7) Den 8 augusti 2016 uppmanade rådet Spanien att få situationen med ett alltför stort underskott att upphöra senast 2018 och att i synnerhet minska det offentliga underskottet till 4,6 % av BNP 2016, 3,1 % av BNP 2017 och 2,2 % av BNP 2018. Förbättringen av det offentliga saldot ansågs vara förenligt med en försämring av det strukturella saldot med 0,4 % av BNP 2016, och en förbättring med 0,5 % av BNP både för 2017 och 2018, på grundval av kommissionens uppdaterade vårprognos 2016. Spaniens samlade underskott uppgick till 4,5 % av BNP 2016, något under rådets mål. Enligt kommissionens vårprognos 2017 väntas det samlade underskottet sjunka till 3,2 % av BNP 2017 och ytterligare till 2,6 % av BNP 2018 vid ett antagande om oförändrad politik, dvs. 0,1 % och 0,4 % av BNP högre än målen för det samlade underskottet i stabilitetsprogrammet och de mål som rådet ställt upp. Till skillnad från stabilitetsprogrammet utgår den här prognosen inte från antagandet att de ovan nämnda skulderna betalas av. Den samlade finanspolitiska insatsen under 2016 och 2017 väntas säkerställas med snäv marginal, medan den under 2018 – vid antagande om oförändrad politik – inte väntas uppnå det som rådet har begärt. I augusti 2016 uppmanade rådet dessutom Spanien att vidta åtgärder för att stärka sitt finanspolitiska ramverk, men stabilitetsprogrammet innehåller inga planer på att stabilitetslagens utgiftsregel ska bidra mer till de offentliga finansernas hållbarhet. Sammantaget anser rådet att ytterligare åtgärder kommer att krävas, framför allt under 2018, för att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler, särskilt kraven i rådets beslut av den 8 augusti 2016.
- (8) Spanien saknar fortfarande en tydligt och enhetlig ramverk för offentlig upphandling som garanterar efterlevnad av lagstiftningen, en hög nivå på konkurrensen och

¹¹ COM(2014) 494 final.

¹² Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den vedertagna metoden.

ekonomisk effektivitet, bland annat genom ändamålsenliga mekanismer för för- och efterhandskontroll och större öppenhet och samordning mellan upphandlande myndigheter och enheter på alla myndighetsnivåer. Regeringen har föreslagit några åtgärder under 2017 som ska stärka tillsynssystemet för upphandling. De väntar just nu på att godkännas av parlamentet.

- (9) Det har gjorts framsteg i kampen mot korruptionen, i synnerhet i fråga om öppnare administrativt beslutsfattande, och mer exakt när det gäller att anta lagstiftning om större insyn i partifinansiering, redovisning av tillgångar och intressekonflikter. Nu skiftar fokus till genomförandet av dessa åtgärder. Trots en strid ström av korruptionsutredningar på lokal och regional nivå har man inte tagit fram någon skraddarsydd förebyggande strategi för att minska risken för korruption på de här myndighetsnivåerna, och det finns heller ingen gemensam strategi för alla myndighetsnivåer. Andra svagheter har ännu inte följts upp, t.ex. bristen på lagstiftning som skyddar visselblåsare, graden av oberoende för den nyinrättade avdelningen för intressekonflikter och bristen på reglering av lobbning. Ett annat problem gäller de långdragna rättsförfarandena i korruptionsärenden. Medan straffprocesslagstiftningen ändrades 2015 för att förkorta utredningarna och minska onödiga förseningar vid rättegångar i brottmål, kan åtgärden leda till straffrihet i komplicerade korruptionsärenden där tiden inte räcker till för att väcka åtal.
- (10) Trots en normalskattesats för moms i linje med EU-genomsnittet har Spanien relativt små momsintäkter. Det beror i huvudsak på att Spanien har många undantag och reducerade momssatser på olika varor och tjänster. Det har fått till följd att Spanien hade den största momsdifferensen i EU 2014 (59 % jämfört med EU-genomsnittet på cirka 44 %). Spaniens intäkter från miljöskatter är också bland de lägsta i EU, trots att vissa åtgärder vidtagits på senare år, främst i energisektorn. Att beskatta föreningar och resursanvändning kan ge ökade intäkter och medföra stora sociala och miljömässiga fördelar. Det råder också väldigt skiftande uppfattningar om miljönormer, vilket leder till att miljöskatterna varierar mycket på regional nivå. På utgiftssidan har regeringen gett AIREF, Spaniens oberoende finanspolitiska institut, i uppdrag att se över utgifterna på alla nivåer i den offentliga sektorn. Översynen kan hjälpa till att kartlägga områden där utgiftsbehoven kan tillgodoses genom en effektivare resursanvändning.
- (11) Många nya jobb har tillkommit på senare år, med stöd av arbetsmarknadsreformer och återhållsamma löneökningar. Arbetslösheten har sjunkit snabbt, men är ändå fortsatt en av de högsta i EU, särskilt bland unga och lågutbildade, vilket medför risker för att de hamnar utanför arbetsmarknaden. Nästan hälften av alla arbetslösa har varit utan jobb i mer än ett år. Spanien vidtar åtgärder för att stödja de unga, främst genom att se till att fler är behöriga för ungdomsgarantin, och genom att öka det individuella stödet till långtidsarbetslösa. Åtgärdernas genomslag beror också på hur bra de regionala offentliga arbetsförmedlingarna fungerar. Det finns utrymme att stärka deras samarbete med socialtjänsten för att erbjuda ett större utbud av tjänster till arbetslösa, särskilt de långtidsarbetslösa och de som får hjälp från system för inkomstgarantier. Samtidigt kan samarbetet mellan de offentliga arbetsförmedlingarna och arbetsgivarna stärkas, framför allt genom att öka andelen lediga jobb som förmedlas av arbetsförmedlingen.
- (12) Andelen tillfälliga anställningar i Spanien är bland de högsta i EU, och många tillfälliga anställningar är mycket korta. Andelen anställningar som övergår från tillfälliga till fasta är mycket liten jämfört med EU-genomsnittet. Den utbredda användningen av tillfälliga anställningar förknippas med låga produktivitetsökningar

(t.ex. på grund av färre möjligheter till utbildning på arbetsplatsen), sämre arbetsvillkor och högre risk för fattigdom. Den senaste tidens arbetsmarknadsreformer verkar ha haft en liten positiv effekt och minskat segmenteringen mellan tillfälliga och fasta anställningar, och den pågående förstärkningen av arbetsinspektioner uppvisar positiva resultat i kampen mot missbruk av korttidsavtal. Men vissa inslag på den spanska arbetsmarknaden kan fortfarande göra att arbetsgivare är tveksamma till tillsvidareanställningar, t.ex. osäkerhet vid rättsliga tvister efter uppsägningar, tillsammans med relativt sett höga avgångsvederlag till fast anställda arbetstagare. Dessutom är systemet med anställningsstöd fortsatt fragmenterat och inte tillräckligt inriktat på att främja tillsvidareanställningar. Man har nyligen tillsatt en arbetsgrupp om sysselsättningens kvalitet, men Spanien har ännu inte en sammanhängande plan för att bekämpa segmenteringen av arbetsmarknaden, som uppföljning till 2014 års överenskommelse mellan regeringen och arbetsmarknadens parter.

- (13) Det råder fortfarande skillnader i behörighetskraven för inkomstgarantiprogrammen och i kopplingen mellan aktivering och skydd mellan regionerna och programmen. Vissa kategorier av utsatta hushåll står utanför inkomstgarantierna. Systemens begränsade effektivitet kan förklaras av dels stora skillnader när gäller de regionala minimiinkomstprogrammets lämplighet och tillgångsvillkor, dels uppdelningen av det nationella förmånssystemet i olika program som riktar sig till olika kategorier av arbetssökande och som förvaltas av olika förvaltningar. Fragmenteringen leder till avbrott i stödet till dem som behöver det och gör det svårt att erbjuda integrerade lösningar. För att ta itu med de många problemen ska en pågående utredning utvärdera hur effektiva de nationella och regionala programmen för inkomststöd är. Familjeförmånerna är ofta dåligt anpassade. Om man räknar med effekten av skatteavdrag är skatte- och bidragssystemet totalt sett något regressivt. Familjer med högre inkomster använder också i högre grad barnomsorg, vilket tyder på att föräldrar med låga inkomster inte har samma tillgång. Det är enklare att få tillgång till långtidsvård, men utbudet skiljer sig åt mellan regionerna och dagens efterfrågan är ännu inte tillgodosedd.
- (14) Svaga utbildningsresultat påverkar potentialen för produktivitetsökningar på lång sikt i Spanien. Trots betydande förbättringar på senare år är andelen unga med bara grundskoleutbildning fortfarande högst i EU. Det råder stora regionala skillnader i fråga om förtida skolavhopp och elevernas resultat, särskilt i fråga om grundläggande färdigheter. Lärarutbildningen och det individuella stödet till eleverna är några av de faktorer som förklarar de goda resultaten i de framgångsrika regionerna. Spanien har den näst högsta andelen elever i EU som går om en årskurs, vilket ökar risken för att eleverna hoppar av, sänker förväntningarna och tynger utbildningskostnaderna. De högskoleutbildades anställbarhet är relativt låg. Studenternas och den akademiska personalens låga rörlighet, begränsade möjligheter till praktik, bristen på incitament och den stela styrningen av universiteten är fortsatta hinder för samarbete om utbildning och forskning med näringslivet.
- (15) För att stärka produktiviteten och konkurrenskraften skulle Spanien ha nytta av att främja forskning och innovation. Ändå har innovationsresultaten sjunkit och ligger nu på en nivå som är lägre än 2007, medan gapet mellan landets resultat och EU-genomsnittet har vuxit över tiden. Dåliga innovationsresultat sammanfaller med fallande privata FoU-utgifter och talar för svagheter i regelverket för styrning av forskning och innovation. Den statliga forskningsbyrån som ansvarar för att förvalta den centrala statliga forsknings- och innovationsfinansieringen har dragit igång sin

verksamhet i början av 2017. Hittills har det inte funnits någon systematisk flerårig budgetplanering för stödprogrammen. Stödprogrammets effektivitet utvärderas inte heller regelbundet för att förbättra deras utformning och genomförande. På grund av bristen på incitament och den stela styrningen av universiteten är det offentlig-privata samarbetet fortfarande dåligt och forskarnas rörlighet mellan den offentliga och privata sektorn är liten. Samordningen mellan myndighetsnivåerna är inte optimal och det har till följd att nationella och regionala strategier inte samverkar fullt ut.

- (16) Småföretagen i Spanien är vanligtvis mycket mindre produktiva än småföretagen i andra större EU-länder. Med tanke på hur många småföretag det finns i Spanien har detta en betydande inverkan på produktiviteten i ekonomin i stort. Om hindren för att starta och driva företag och få dem att växa kunde minskas, skulle detta leda till att investeringarna och produktiviteten ökar. Den spanska regeringen har antagit flera åtgärder på senare år för att göra det enklare att starta företag och få dem att växa. Reformerna måste konsolideras och genomföras fullt ut för att dra full nytta av dem. Lagen om en enhetlig marknad antogs 2013 och har bidragit till att man har tagit itu med företagens extrakostnader som orsakas av stora skillnader och överlappningar i företagsregler mellan regionerna. Företagen använder sig i allt högre grad av den klagomålsmekanism som infördes av lagen för att begära omprövning om marknadstillgång, vilket tyder på att det finns ett behov av att ytterligare förenkla tillståndsförfarandena. Det krävs större samordningen mellan relevanta offentliga förvaltningar, bland annat på sektorskonferensnivå. Det är nödvändigt för att säkerställa att gällande och framtida lagstiftning på alla nivåer effektivt undanröjer onödiga hinder för marknadstillträde, också för nya företagsmodeller i delningsekonomin. Inom detaljhandeln fortsätter de dubbla etableringstillstånden att skapa onödiga restriktioner för marknadstillträde. Kraven för marknadstillträde i lagstiftningen för tjänstesektorn för fordon med förare och lagstiftningen för korttidsuthyrning av bostäder kan inverka negativt på en balanserad utveckling av delningsekonomin. Spanien har under de första månaderna 2017 vidtagit flera åtgärder för att ge lagen om en enhetlig marknad större genomslag, t.ex. i form av den nyligen antagna handledningen för genomförandet och katalogen med bra och dåliga exempel på hur lagen tillämpas.
- (17) Regleringen av de fria yrkena är fortsatt ganska restriktiv. Protektionistiska rättigheter ("reserverad verksamhet") beviljas selektivt till vissa tjänsteleverantörer, vilket exkluderar andra med liknande relevant kompetens. För ett stort antal yrken är det obligatoriskt att vara medlem i en yrkesorganisation. Nivån på restriktioner är högre i Spanien än det EU-viktade genomsnittet för civilingenjörer, arkitekter och turistguider. Det är lägre än EU-snittet för patentombud och advokater, även om tillträdet för advokater är mer restriktivt än för något annat yrke i Spanien.¹³ Lagförslaget om de fria yrkena innehåller bland annat en rationalisering av medlemskap i yrkesorganisationer, men förslaget har ännu inte antagits. Syftet med reformen är också att öka insynen i yrkesorganisationerna och öka deras ansvarsskyldighet, avreglera verksamheter som är reserverade utan goda skäl och säkra enhetligheten på marknaden i fråga om tillgång till och utövande av fria yrken i Spanien.
- (18) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Spaniens ekonomiska politik och offentliggjort den i 2017 års

¹³

COM(2016) 436 final.

landsrapport. Den har också bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen av de rekommendationer Spanien fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Spanien utan också huruvida EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå.

- (19) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet, och dess yttrande¹⁴ återspeglas särskilt i rekommendation 1.
- (20) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och stabilitetsprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–3 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Spanien att under 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa efterlevnaden av rådets beslut av den 8 augusti 2016 enligt förfarandet vid alltför stora underskott, däribland också åtgärder för att stärka det finanspolitiska ramverket och ramverket för offentlig upphandling. Göra en omfattande översyn av utgifterna för att kartlägga områden där det är möjligt att förbättra utgiftseffektiviteten.
2. Stärka samordningen mellan regionala arbetsförmedlingar, socialtjänster och arbetsgivare för att bättre tillgodose de arbetssökandes och arbetsgivarnas behov. Vidta åtgärder för att främja avtal om tillsvidareanställningar. Ta itu med regionala skillnader och fragmentering i system för inkomstgarantier och förbättra stödet till familjer, däribland tillgången till barnomsorg av bra kvalitet. Göra den högre utbildningen mer relevant för arbetsmarknaden. Ta itu med de regionala skillnaderna i utbildningsresultat, främst genom att stärka lärarutbildningen och det individuella stödet till eleverna.
3. Säkerställa adekvata och varaktiga investeringar i forskning och innovation och stärka styrningen av dessa på alla myndighetsnivåer. Säkerställa ett grundligt och snabbt genomförande av lagen om en enhetlig marknad för gällande och kommande lagstiftning.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

¹⁴ Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.