



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2013.11.15.
COM(2013) 902 final

2013/0393 (NLE)

Voorstel voor een

ADVIES VAN DE RAAD

betreffende het economisch partnerschapsprogramma van Spanje

2013/0393 (NLE)

Voorstel voor een

ADVIES VAN DE RAAD

betreffende het economisch partnerschapsprogramma van Spanje

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad¹ van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, en met name artikel 9, lid 4,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het stabiliteits- en groeipact (SGP) beoogt de begrotingsdiscipline binnen de gehele Unie te waarborgen en formuleert het kader voor het voorkomen en corrigeren van buitensporige overheidstekorten. Het is gebaseerd op de doelstelling van gezonde openbare financiën als middel ter versterking van de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een sterke duurzame groei, die berust op financiële stabiliteit, waarbij tegelijk de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie voor duurzame groei en werkgelegenheid wordt ondersteund.
- (2) In Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone worden voorschriften vastgesteld ter versterking van de monitoring van het begrotingsbeleid in de eurozone en ter waarborging van de consistentie van de nationale begrotingen met de richtsnoeren inzake het economisch beleid die zijn afgegeven in het kader van het SGP en het Europees semester. Daar louter budgettaire maatregelen mogelijk niet volstaan om een duurzame correctie van het buitensporig tekort te garanderen, kunnen aanvullende beleidsmaatregelen en structurele hervormingen noodzakelijk zijn.
- (3) In artikel 9 van Verordening (EU) nr. 473/2013 worden de modaliteiten vastgesteld voor de economische partnerschapsprogramma's die moeten worden voorgelegd door lidstaten van de eurozone waartegen een buitensporigtekortprocedure loopt. Het economisch partnerschapsprogramma dient een routekaart van maatregelen te bevatten die bijdragen tot een duurzame en effectieve correctie van het buitensporig tekort, en dient met name de belangrijkste structurele budgettaire hervormingen te vermelden, zoals de hervormingen op het gebied van belastingen, pensioenen, gezondheidszorg en begrotingskaders, die van doorslaggevend belang zijn voor een duurzame correctie van het buitensporig tekort.
- (4) Op 27 april 2009 heeft de Raad een besluit vastgesteld overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het Verdrag waarbij Spanje aan een buitensporigtekortprocedure werd onderworpen. Op 21 juni 2013 heeft de Raad een herziene aanbeveling aangenomen overeenkomstig artikel 126, lid 7, in het kader van een buitensporigtekortprocedure die is ingeleid vóór de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 473/2013.
- (5) Op 1 oktober 2013, en derhalve binnen de in artikel 9, lid 3, en artikel 17, lid 2, van Verordening (EU) nr. 473/2013 vastgestelde termijn, heeft Spanje een economisch

¹ PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

partnerschapsprogramma bij de Commissie en de Raad ingediend waarin met name de structurele budgettaire hervormingen worden vermeld die een duurzame en effectieve correctie van het buitensporig tekort moeten garanderen. Het economisch partnerschapsprogramma bevat eveneens maatregelen die ertoe strekken de landenspecifieke aanbevelingen (LSA's) die de Raad op 9 juli tot Spanje heeft gericht, ten uitvoer te leggen. Deze zijn samengebracht onder de volgende doelstellingen: i) gedifferentieerd en groeiversterkend budgettair herstel (LSA 1 en 2); ii) herstel van de kredietverlening aan de economie (LSA 3); iii) strijd tegen de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis (LSA 4, 5 en 6); iv) bevordering van groei en concurrentievermogen (LSA 7 en 8); en v) modernisering van de overheidsdiensten (LSA 9).

- (6) De structurele budgettaire maatregelen die Spanje voornemens is ten uitvoer te leggen, zijn de volgende: i) uitoefening van strikt toezicht op de budgettaire ontwikkelingen op regionaal en lokaal niveau; ii) oprichting van een onafhankelijke begrotingsinstelling; iii) verlaging van de uitgaven in de gezondheidszorg en het overheidsapparaat; iv) het wegwerken van de betalingsachterstand van de publieke bij de particuliere sector; v) het verminderen van prijsinertie bij overheidsuitgaven en -inkomsten; vi) de houdbaarheid van de pensioenen verbeteren; vii) het Spaanse belastingstelsel vereenvoudigen en efficiënter maken; viii) de informele economie bestrijden en ix) het overheidsapparaat efficiënter maken. Als zij op effectieve wijze ten uitvoer worden gelegd, mag van deze maatregelen worden verwacht dat ze zullen bijdragen aan de duurzame correctie van de buitensporigtekortsituatie van Spanje.
- (7) Het economisch partnerschapsprogramma van Spanje maakt ook een balans op van de vooruitgang die is geboekt met de verbetering van het toezicht op de regionale financiën in overeenstemming met de organieke wet inzake begrotingsstabiliteit, het liquiditeitsfonds voor de regio's en de betalingsregeling voor leveranciers. Het voorziet evenwel niet in extra maatregelen om de strikte en transparante handhaving van de preventieve en corrigerende maatregelen die in de organieke wet inzake begrotingsstabiliteit zijn vastgelegd, te versterken, onder andere door bijvoorbeeld een snelle bekendmaking van de driemaandelijke beoordelingsrapporten van de economische en financiële plannen van de regio's en van de redenen voor het al dan niet opleggen van sancties aan niet-conforme lichamen.
- (8) De oprichting van een onafhankelijke begrotingsinstelling in overeenstemming met de vereisten van Verordening (EU) nr. 473/2013 moet de monitoring van de Spaanse openbare financiën helpen versterken en afwijkingen van de begrotingsdoelstellingen vroegtijdig helpen opsporen. De onafhankelijke begrotingsinstelling zal ook advies verlenen met betrekking tot de inwerkingstelling van de preventieve, corrigerende en handhavingsmaatregelen die in de organieke wet inzake begrotingsstabiliteit zijn vastgelegd, en met betrekking tot de vaststelling van de begrotingsdoelstellingen van de regio's. In de huidige ontwerp tekst moet evenwel een aantal institutionele bepalingen die de functionele en operationele onafhankelijkheid van deze instelling moeten waarborgen, worden aangescherpt, met name de relatief korte ambtstermijn van de voorzitter.
- (9) Ofschoon het economisch partnerschapsprogramma geen plannen voor een alomvattende systematische evaluatie van grote uitgavenposten bevat, zoals in de LSA's voor maart 2014 werd aanbevolen, verstrekken de maatregelen om de uitgaven op het gebied van de gezondheidszorg, het werkgelegenheidsbeleid (zie ook

overweging 14 betreffende de strijd tegen de belastingfraude) en het overheidsapparaat te rationaliseren, toch informatie over een aantal cruciale uitgavenposten. Wat de uitgaven in de gezondheidszorg betreft, zouden de herziening van het zorgpakket en van de referentieprijzen voor farmaceutische producten en de invoering van een gecentraliseerd inkoopplatform in de zorgsector tot een efficiënter gebruik van overheidsmiddelen kunnen leiden. Wat het overheidsapparaat betreft, wordt verwacht dat de hervormingen over een periode van drie jaar besparingen zullen opleveren dankzij een algemene verbetering van de efficiency, met name door de overlap in administratieve structuren te elimineren, overheadkosten te stroomlijnen, de zogenaamde "geïnstitutionaliseerde" overheid te rationaliseren en lokale lichamen te hervormen. Om de verwachte besparingen te realiseren, zal een nauwlettend toezicht op en een strikte handhaving van al deze maatregelen noodzakelijk zijn. Het is ook absoluut zaak dat de regio's zich aan de hervorming van het overheidsapparaat committeren om efficiencywinst op de middellange termijn te verwezenlijken.

- (10) Met de huidige herziening van de organieke wet inzake begrotingsstabiliteit wordt beoogd het ministerie van Financiën ruimere bevoegdheden te verlenen in verband met het toezicht op de financiële situatie en de betalingsachterstanden van de verschillende overheidsniveaus. Doel is om de betalingsachterstanden van de overheid bij de particuliere sector weg te werken en om te voorkomen dat een opeenstapeling van dergelijke schulden de financiële positie van een overheidsdienst in gevaar zou brengen. Als zodanig bewerkstelligt de ontwerpwet een aanscherping van de begrotingsdiscipline bij alle subsectoren van de overheid.
- (11) De ontwerpwet inzake niet-indexering strekt ertoe de regelingen voor de indexering van gereguleerde prijzen en retributies te beëindigen. De bestaande mechanismen van collectieve onderhandeling, de instrumenten van de financiële sector en de pensioenen (die aan bod komen in een aparte hervorming - zie hieronder) zullen buiten het toepassingsgebied van deze wet blijven. Er mag worden verwacht dat de wet - zodra zij in werking is getreden - niet alleen een aantal budgettaire besparingen zal opleveren, maar ook de secundaire effecten op de prijzen zal helpen beperken en de koopkracht en het concurrentievermogen ondersteunen.
- (12) De reeds doorgevoerde en nog geplande wijzigingen in het pensioenstelsel zijn ingrijpend. De voorgestelde regels met betrekking tot de "houdbaarheidsfactor" en de nieuwe formule voor de indexering van de pensioenen vormen - samen met de in maart aangenomen hervorming op het gebied van vervroegd pensioen - belangrijke stappen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren en de snel stijgende pensioenuitgaven in bedwang te houden.
- (13) Wat de systematische evaluatie van het belastingstelsel (LSA 2) betreft, wordt in het economisch partnerschapsprogramma verwezen naar de conclusies van een deskundigengroep die in februari 2014 zullen worden gepresenteerd en op een later tijdstip door de regering in overweging zullen worden genomen. In het document worden ook maatregelen gepresenteerd (zoals de nieuwe belasting op fluorgassen) in antwoord op de aanbeveling om extra maatregelen te nemen op het gebied van milieubelasting.
- (14) In het economisch partnerschapsprogramma wordt ook verwezen naar maatregelen om belastingfraude en zwartwerk te bestrijden, waaronder een jaarlijks plan voor belasting- en douanecontroles dat begin 2014 zal worden aangenomen, en de verdere tenuitvoerlegging van het plan om de fraude op het gebied van werkgelegenheid en

sociale zekerheid te bestrijden. Naar verwachting zullen deze inspanningen extra inkomsten opleveren en zo de inspanning voor de begrotingsconsolidatie ondersteunen.

- (15) In het economisch partnerschapsprogramma wordt uitgebreid aandacht besteed aan de arbeidsmarktproblematiek - hiertoe behoren de evaluatie van de arbeidsmarkthervorming van 2012, de lopende hervorming van de maatregelen voor een actief arbeidsmarktbeleid, de tenuitvoerlegging van de strategie inzake werkgelegenheid en ondernemerschap voor jongeren en de oprichting van publiek-private partnerschappen voor arbeidsbemiddeling. Er zijn evenwel geen concrete plannen voor een verdere modernisering van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening, behalve dan de samenwerking met arbeidsbureaus uit de particuliere sector. Het economisch partnerschapsprogramma voorziet ook niet in maatregelen voor een verdergaande hervorming in aansluiting op de evaluatie van de arbeidsmarkthervorming van 2012. Hoe dan ook lijkt de hervorming bij de bedrijven vruchten te hebben afgeworpen op het gebied van interne flexibiliteit en loonmatiging, en heeft zij zo *-ceteris paribus-* het banenverlies beperkt.
- (16) Ook de hervormingen op de goederen- en dienstenmarkten gaan de goede kant op. Het economisch partnerschapsprogramma verstrekt informatie over maatregelen zoals de ontwerpwet tot waarborging van de eenheid van de markt, de ontwerpwet betreffende de vrije beroepen en de wet op het ondernemerschap. Verder benadrukt het economisch partnerschapsprogramma de maatregelen om het tekort dat samenhangt met de elektriciteitstarieven, te verlagen. De hervorming, die nog voltooid moet worden, kan een toename van de schuld die samenhangt met de elektriciteitstarieven, en van de daarmee samenhangende latente verplichtingen voor de overheidsfinanciën onder controle helpen te houden,

HEEFT HET VOLGENDE ADVIES VASTGESTELD:

Het economisch partnerschapsprogramma dat Spanje op 1 oktober 2013 aan de Commissie en de Raad heeft voorgelegd, bevat een op hoofdlijnen adequate reeks van structurele budgettaire hervormingen, die een effectieve en duurzame correctie van het buitensporig tekort ondersteunen. Het economisch partnerschapsprogramma bevestigt de hervormingsagenda en het tijdschema voor budgettaire en andere structurele hervormingen die in het nationale hervormingsprogramma 2013 en het stabiliteitsprogramma zijn opgenomen, en verstrekt in sommige gevallen ook nadere informatie over de inhoud van de maatregelen en de verwachte kalender. Een aantal aanbevelingen van de Raad is tot dusver evenwel slechts ten dele met concrete maatregelen ingevuld. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de systematische evaluatie van grote uitgavenposten, die tot doel heeft de overheidsuitgaven efficiënter te maken (LSA 1). Ook wat de herziening van het belastingstelsel betreft (LSA 2), wordt in het economisch partnerschapsprogramma voornamelijk verwezen naar de conclusies van een groep belastingdeskundigen, die gepland zijn voor februari 2014. In de meeste gevallen moeten de hervormingen nog worden aangenomen en/of volledig ten uitvoer worden gelegd, terwijl een snelle en onverkorte uitvoering cruciaal is voor het welslagen van het economisch partnerschapsprogramma. De Commissie en de Raad zullen in het kader van het Europees semester toezicht houden op de uitvoering van de hervormingen.

Gedaan te [Brussel],

*Voor de Raad
De voorzitter*