

Spanje

Samenvatting

Het Spaanse herstel- en veerkrachtplan (*Recovery and Resilience Plan*; RRP) is verdeeld over 10 hoofdcategorieën en 30 componenten, met daarbinnen steeds hervormingen en investeringen. Van de investeringen zal in totaal 40% worden besteed aan klimaatdoelen, en 28% aan de digitale transitie. Het plan voldoet volgens de Europese Commissie (de Commissie) daarnaast aan het *do no significant harm*-vereiste. De grootste bestedingen vinden plaats op gebied van duurzame stedelijke mobiliteit (6,6 miljard euro); woningrenovatie (6,8 miljard euro); duurzame lange afstandsverbindingen (6,7 miljard euro); hernieuwbare energie (3,2 miljard euro); modernisering van de overheid (4,3 miljard euro); steun voor het MKB (4,9 miljard euro) en digitale connectiviteit (4,0 miljard euro). Andere omvangrijke investeringen vinden plaats in de modernisering van de toeristische sector (3,4 miljard euro); de ontwikkeling van een nationaal systeem van wetenschap en innovatie (3,4 miljard euro); activerend arbeidsmarktbeleid (2,4 miljard euro) en digitale vaardigheden (3,6 miljard). De belangrijkste voorgenomen hervormingen liggen op gebied van belastingen, pensioenen en arbeidsmarkt. Spanje zal daarnaast hervormingen doorvoeren op het gebied van onderwijs en verbetering van het ondernemingsklimaat. Het Spaanse RRP omvat in totaal 69,5 miljard euro aan subsidies. Spanje heeft aangegeven in de toekomst mogelijk ook mogelijk gebruik te willen maken van leningen, maar vraagt deze vooralsnog niet aan.

Aansluiting op landspecifieke aanbevelingen

Met de voorgenomen investeringen geeft Spanje volgens de Commissie goed invulling aan de landspecifieke aanbevelingen die Spanje heeft gekregen om te investeren in het economisch herstel, vergroening, digitale vaardigheden, onderzoek en ontwikkeling, de gezondheidssector en steun aan langdurig werklozen.

Het plan bevat enkele hervormingen die in potentie een bijdrage kunnen leveren aan de aanbeveling om de houdbaarheid van de overheidsschuld te waarborgen. Een daarvan is een brede hervorming van het belastingstelsel. Een expertgroep zal in 2022 een advies uitbrengen over gewenste aanpassingen van het belastingstelsel. De inhoud van de hervormingen is hierdoor nog niet bekend. Wel verwacht Spanje de uitkomst al te implementeren in het eerste kwartaal van 2023. Daarnaast zal Spanje maatregelen treffen om fraude aan te pakken en de belastingbasis te verbreden, wat zal bijdragen aan hogere belastinginkomsten. Ook moet de kwaliteit van de publieke uitgaven worden vergroot door het inrichten van een permanent raamwerk voor het toetsen van publieke uitgaven op hun effectiviteit.

De hervorming van de pensioenen sluit volgens de Commissie aan op de aanbeveling om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren, en de houdbaarheid van de overheidsschuld ten algemene te verzekeren. Spanje wil o.a. vroegtijdige pensionering fiscaal minder aantrekkelijk maken, zodat de daadwerkelijke pensioenleeftijd dichter bij de wettelijke pensioenleeftijd komt (die 67 jaar zal zijn in 2027). Ook wordt collectieve en private aanvullende pensioenopbouw gestimuleerd en wordt de periode op basis waarvan pensioenuitkeringen worden berekend verlengd. Sommige sociale uitgaven zullen niet langer worden gefinancierd uit pensioenbijdragen, maar uit het algemene overheidsbudget. Tegenover deze hervormingen staan plannen die juist zorgen voor hogere pensioenuitgaven. Spanje wil de pensioenen indexeren om de koopkracht van gepensioneerden blijvend te garanderen. De exacte invulling van de pensioenhervormingen zal afhankelijk zijn van de uitkomst van de dialoog met sociale partners.

Daarnaast heeft Spanje meerdere hervormingen opgenomen waarmee het de aanbevelingen t.a.v. arbeidsmarktbeleid adresseert. Ze zijn gericht op het terugdringen van de tweedeling tussen vaste en flexibele contracten door het vereenvoudigen van contractvormen. Het plan bevat voorstellen om de dekking van de werkloosheidsverzekering en van minimuminkomensregelingen te verbeteren. Daarnaast wil Spanje de collectieve loononderhandelingen moderniseren en het actieve arbeidsmarktbeleid verbeteren door o.a. de digitalisering van de Nationale Arbeidsvoorziening. Tot slot wil Spanje ook, op basis van recente ervaringen met werktijdverkorting, een permanent mechanisme inrichten voor scholing en arbeidsmobiliteit in geval van een crisis. Die moet ervoor zorgen dat werknemers niet werkloos worden en hun weg vinden naar een nieuwe arbeidsplaats. De Commissie merkt op dat de invulling van diverse

arbeidsmarkthervormingen afhankelijk is van de uitkomst van onderhandelingen met sociale partners. De gevolgen voor de overheidsfinanciën en voor de totale balans tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt zijn hierdoor nog onduidelijk.

De aanbeveling om het aantal voortijdige schoolverlaters te verminderen en de onderwijsresultaten te verbeteren, wordt opgevolgd door hervormingen in het onderwijssysteem en omvangrijke investeringen gericht op modernisering en digitalisering van het onderwijs, het versterken van digitale vaardigheden en een betere aansluiting van het onderwijs op de vraag vanuit de arbeidsmarkt.

Tot slot is het plan volgens de Commissie ook een antwoord op aanbevelingen om het kader voor overheidsopdrachten te versterken en het ondernemingsklimaat te verbeteren. Het laatste gebeurt door het opstarten van een bedrijf te vereenvoudigen, toegang tot het uitoefenen van bepaalde beroepen te verbeteren en de faillissementswetgeving te moderniseren.

De Commissie is van oordeel dat het plan in voldoende mate een significant deel van de uitdagingen uit de landspecifieke aanbevelingen adresseert. Het kabinet kan zich vinden in het oordeel van de Commissie. Het plan toont ambitie en beoogt lang bestaande kwetsbaarheden, zoals de betaalbaarheid van het pensioenstelsel, de tweedeling op de arbeidsmarkt en het opleidingsniveau op te lossen. In hoeverre Spanje hierin zal slagen hangt af van de precieze vormgeving, die op belangrijke terreinen mede afhankelijk is van de discussie met sociale partners. In de implementatiefase en de daaraan gekoppelde uitbetalingen zal Nederland de Commissie oproepen om uitgevoerde hervormingen op gebied van belastingen, pensioenen en arbeidsmarkt te beoordelen op onder meer hun bijdrage aan de houdbaarheid van overheidsfinanciën, en op de juiste balans tussen flexibilisering en zekerheid.

Mijlpalen en doelen

Het voorgestelde uitvoeringsbesluit omvat 416 mijlpalen en doelen voor de diverse hervormingen en investeringen. De Commissie was aanvankelijk kritisch over de wens van Spanje om alle uitbetalingen al voor einde 2023 te laten plaatsvinden. Dat zou geen recht doen aan het feit dat belangrijke investeringen en hervormingen pas tegen het einde van de periode 2021-2026 gerealiseerd zouden worden. De mijlpalen en doelen, en bijbehorende uitbetalingen, zijn daarop aangepast en meer verspreid over de tijd. Wel ligt het zwaartepunt nog steeds in de periode tot en met 2023. Volgens de Commissie zijn de mijlpalen en doelen voldoende concreet. De mijlpalen hebben vaak betrekking op de publicatie en inwerkingtreding van wetgeving, en de doelen gebruiken relevante indicatoren. Het kabinet kan zich vinden in de beoordeling van de geformuleerde mijlpalen en doelen, maar heeft wel zijn twijfels bij de haalbaarheid van de beoogde vroege implementatie van de investeringen en hervormingen. Als de implementatie achterblijft, zal dit een weerslag hebben op het tempo waarmee de Commissie betalingen goed kan keuren.

Controlesystemen

De maatregelen die Spanje heeft genomen om corruptie, fraude en belangenverstreming te voorkomen, op te sporen en te corrigeren zijn volgens de Commissie toereikend. Het interne controlesysteem is robuust en gebaseerd op de structuren die ook worden gebruikt voor de EU-structuurfondsen. Er is een centrale auditor aangewezen en er zijn regelingen getroffen om de informatie over begunstigden goed bij te houden. Wel moet Spanje enkele ontbrekende maatregelen nog treffen, zoals een integraal informatiesysteem en een systeem voor het bijhouden van mijlpalen en doelen. Deze maatregelen zijn als hervorming opgenomen in de uitvoeringshandeling, en vormen een voorwaarde voor het doen van de eerste uitbetalingen.

Eindoordeel kabinet

Op basis van bovenstaande kan het kabinet zich vinden in de positieve beoordeling van het Spaanse herstelplan door de Europese Commissie. Het kabinet kan zich ook vinden in de mijlpalen en doelen en bijbehorende bedragen die in de uitvoeringshandeling zijn geformuleerd. Het kabinet is daarom voornemens in te stemmen met het voorgestelde uitvoeringsbesluit van de Raad. Het kabinet zal tot slot de beoordeling door de Commissie van het behalen van mijlpalen en doelen, in het bijzonder degene die in de loop van de tijd nog nader geconcretiseerd worden, nauwgezet volgen.