ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.7.2016 г.
COM(2016) 294 final

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

с което се констатира, че Испания не е предприела ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г.

{SWD(2016) 241 final}

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

с което се констатира, че Испания не е предприела ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 126, параграф 8 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) Съгласно член 126 от Договора държавите членки следва да избягват прекомерен държавен дефицит.

(2) Пактът за стабилност и растеж се основава на целта за осигуряване на стабилни публични финанси като средство за укрепване на предпоставките за ценова стабилност и висок и устойчив растеж, водещ до създаване на трудова заетост. Пактът за стабилност и растеж включва Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит[1], който беше приет, за да се насърчи своевременното коригиране на прекомерния дефицит по консолидирания държавен бюджет.

(3) Съветът, по препоръка на Комисията, реши на 27 април 2009 г., в съответствие с член 104, параграф 6 от Договора за създаване на Европейската общност, че в Испания е налице прекомерен дефицит и отправи препоръка за коригирането му най-късно до 2012 г. в съответствие с член 104, параграф 7 от ДФЕС. Оттогава Съветът отправи три нови препоръки към Испания (на 2 декември 2009 г., 10 юли 2012 г. и 21 юни 2013 г.) въз основа на член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз, с което бе удължен срокът за коригиране на прекомерния дефицит съответно до 2013, 2014 и 2016 г. И в трите препоръки Съветът счете, че Испания е предприела ефективни действия, но са настъпили неочаквани неблагоприятни икономически събития със значими отрицателни последици за държавните финанси[2].

---

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6.

[2] Всички документи, свързани с процедурата при прекомерен дефицит за Испания, са публикувани на следния уебсайт: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

(4) Последната препоръка на Съвета към Испания въз основа на член 126, параграф 7 от Договора бе издадена на 21 юни 2013 г. Съветът препоръча на Испания да постигне целите по отношение на номиналния дефицит от 6,5 % от БВП през 2013 г., 5,8 % от БВП през 2014 г., 4,2 % от БВП през 2015 г. и 2,8 % от БВП през 2016 г., като тези цели съответстват на подобрение на структурното салдо от 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % и 1,2 % от БВП съответно за годините 2013—2016 г. въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2013 г., разширена до 2016 г. За да се постигне това подобрение, на Испания бе препоръчано да предприеме допълнителни мерки в размер на 2 %, 1 % и 1,5 % от БВП съответно през 2014, 2015 и 2016 г. Освен това от испанските органи беше поискано i) да засилят ефективността на институционалната рамка чрез допълнително повишаване на прозрачността при прилагането на Закона за бюджетната стабилност, както и чрез създаването на независим фискален съвет, който да осигурява анализ, консултации и мониторинг на съответствието на фискалната политика с националните фискални правила и фискалните правила на Съюза ii) да предприеме конкретни мерки за ограничаване на нарастващия структурен дефицит в системата за социална сигурност, и iii) да предвиди мерки за консолидация, които повече насърчават икономическия растеж, включително чрез провеждането на системни прегледи на разходите и данъчната система. На последно място, за да се гарантира успехът на стратегията за фискална консолидация, в препоръката беше посочено също, че е важно тя да бъде подкрепена от мащабни структурни реформи, в съответствие с препоръките на Съвета, отправени до Испания в рамките на европейския семестър и на процедурата при макроикономически дисбаланси.

(5) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2013 г., удължена до 2016 г., послужила за основа на препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г., испанската икономика се очакваше да се свие с 1,5 % през 2013 г., след което да нарасне с 0,9 %, 1,4 % и 1,9 % съответно през следващите три години. Ръстът на номиналния БВП беше изчислен на 0,1 % и 2,0 % съответно през 2013 г. и 2014 г. и на 2,6 % и 3,2 % през следващите две години.

(6) В съответствие с разпоредбите на член 3, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97 в препоръката си Съветът определи 1 октомври 2013 г. за краен срок за предприемане на ефективни действия. На 15 ноември 2013 г., въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2013 г., Комисията заключи, че Испания е предприела ефективни действия в съответствие с препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г., въпреки че обърна внимание на наличието на рискове от неспазване през 2014 г. На тази основа Комисията изрази мнението, че към дадения момент не е необходима допълнителна мярка в рамките на процедурата при прекомерен дефицит. Оттогава процедурата при прекомерен дефицит беше временно прекратена.

(7) Рисковете от несъответствие с препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г. бяха изтъкнати отново в последващите оценки. През юли 2014 г. Съветът стигна до заключението, че мерките в основата на бюджетната стратегия, заложена в програмата за стабилност за 2014 г., трябва да бъдат допълнително конкретизирани и че са необходими допълнителни усилия за постигането на пълно съответствие с препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г. Въз основа на своята оценка на програмата за стабилност за 2015 г. Съветът заключи през юли 2015 г., че съществува риск Испания да не спази разпоредбите на Пакта за

стабилност и растеж. Всички становища на Комисията относно проектите за бюджетни планове на Испания за 2014, 2015 и 2016 г. също водят до заключението, че съществува риск Испания да не спази правилата на Пакта за стабилност и растеж. По-специално Комисията подчерта, че има риск структурната корекция в плановете да бъде по-малка от препоръчаната от Съвета. Комисията изтъкна рискове за постигането на целите за номиналния дефицит.

(8) На 9 март 2016 г. въз основа на прогнозата на Комисията от зимата на 2016 г. Комисията също стигна до заключението, че съществува риск от неспазване на срока за коригиране на прекомерния дефицит, като се има предвид все още значителното очаквано превишаване от 4,2 % от БВП спрямо междинната цел за номиналното салдо за 2015 г. и фактът, че фискалната корекция, постигната до този момент, се различава в голяма степен от препоръчаната. Въз основа на това Комисията отправи препоръка към Испания да положи по-големи усилия, за да осигури съответствие с препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г. За тази цел на Испания бе препоръчано i) да предприеме мерки, за да гарантира навременно и трайно коригиране на прекомерния дефицит, включително чрез пълноценно използване на подходящи инструменти за превенция и корекция, посочени в испанския Закон за стабилността, за да контролира несъответствията на регионално равнище на държавно управление със съответните цели за дефицита, дълга и разходните правила; и ii) да докладва на Комисията относно мерките в отговор на препоръката на Комисията в актуализирания проект на бюджетен план за 2016 г. или най-късно в специализирана част от предстоящата програма за стабилност за 2016 г.

(9) В новата оценка на действията, предприети от Испания за коригиране на прекомерния дефицит до 2016 г. в отговор на препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г., се стига до следните заключения:

– Въз основа на данните, предоставени от Испания през пролетта на 2016 г. и потвърдени от Комисията (Евростат) на 21 април 2016 г., дефицитът по консолидирания държавен бюджет е бил 5,9 % от БВП през 2014 г. и 5,1 % от БВП през 2015 г., което надвишава междинните цели, определени от Съвета на съответно 5,8 % и 4,2 % от БВП. Дефицитът през 2014 г. бе повлиян от намаление на номиналния БВП, извършено по време на втората нотификация във връзка с ППД през октомври 2015 г., както и от увеличаващи дефицита операции във финансовия сектор на стойност 0,1 % от БВП. Разхлабването на фискалната политика през 2015 г. оказа голямо въздействие върху фискалния резултат.

– Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. промяната в структурното салдо за 2015 г. е възлизала на -1,0 % от БВП, което е значително по-ниско от 0,8 % от БВП, препоръчано от Съвета. Кумулативната промяна в структурното салдо за периода 2013—2015 г. възлиза на 0,6 % от БВП, което е значително по-ниско от 2,7 % от БВП, препоръчано от Съвета. Освен това, когато се коригира с ефекта от преразглеждане на потенциалния ръст на производството или подобрението или влошаването на приходите в сравнение с базовия сценарий, на който се основава препоръката, структурната корекция е -0,7 % от БВП през 2015 г. и -0,2 % от БВП за периода 2013—2015 г., което е под препоръчаната

корекция. Когато се измерва в съответствие с метода „отдолу нагоре“, фискалната корекция възлиза на -0,5 % от БВП през 2015 г. и изглежда нулева през периода 2013—2015 г., докато препоръчаната корекция е съответно 1 % и 3 % от БВП. Мерките за консолидация, като например в контекста на реформите на публичната администрация и пенсионната система, не са били достатъчни, за да компенсират ефекта от някои експанзионистични мерки, прилагани през 2015 г., като намалението на данъка върху доходите на физическите лица и корпоративните доходи, частичното изплащане на бонусите за Коледа, пропуснати преди това, и тенденцията на нарастване на разходите, свързана със застаряването на населението.

– През периода 2013—2015 г., инфлацията в Испания (измерена чрез дефлатора на БВП) е значително по-ниска от тази в базовия макроикономически сценарий, залегнал в препоръката (дори е отрицателна през 2014 г. на ниво -0,4 %), като по този начин се затруднява постигането на фискалните цели. Въпреки това отрицателното въздействие на ниската или дори отрицателна инфлация върху испанските фискални резултати до голяма степен беше компенсирано от по-високия от очакваното ръст на реалния БВП. Въпреки по-малко динамичното развитие на дефлатора на БВП, равнището на номиналния БВП през 2015 г. се оказа само с 1 % по-ниско от предвиденото в основния сценарий, тъй като реалният БВП нарасна много по-бързо през същия период. Освен това бързото създаване на работни места и високият дял на данъците в структурата на растежа спомогнаха за допълнително намаляване на дефицита.

– Като цяло през 2014 г. и 2015 г. ниските лихвени проценти и по-силното от очакваното икономическо възстановяване, както реформите, предприети в отговор на кризата, успешното завършване на програмата за финансово подпомагане и благоприятното развитие на пазара на труда помогнаха на Испания да намали своя дефицит на консолидирания държавен бюджет. В същото време процесът на фискална консолидация е затруднен от отрицателната инфлация спрямо инфлацията от макроикономическия сценарий, залегнал в основата на препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г. Въпреки това извънредните приходи, особено през 2015 г., не са били използвани за ускоряване на процеса на намаляване на дефицита. Вместо това фискалната политика беше смекчена, по-специално чрез данъчната реформа и динамичното нарастване на разходите.

(10) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. се предвижда дефицитът по консолидирания държавен бюджет да възлиза на 3,9 % от БВП през 2016 г. и 3,1 % от БВП през 2017 г. В програмата за стабилност за 2016 г. е заложен целеви дефицит от 3,6 % и 2,9 % от БВП съответно през 2016 г. и 2017 г. Поради това Испания няма да постигне навременна и трайна корекция на прекомерния дефицит през 2016 г. Съотношението публичен дълг/БВП намаля слабо от 99,3 % през 2014 г. до 99,2 % през 2015 г. благодарение на нетните продажби на финансови активи, а не толкова от ограничаването на въздействието на това, че дефицитът се увеличава по-бързо от номиналния ръст на БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. съотношението на дълга се очаква да нарасне отново до 100,3 % през 2016 г. и да започне да намалява след това.

(11) От 2012 г. насам фискалната рамка на Испания бе укрепена, за да може, наред с другото, да се предотвратят отклонения и да се гарантира спазване на всички държавни равнища на съответните цели по отношение на дефицита, дълга и разходите. След препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г. Испания допълнително укрепи вътрешната си фискална рамка, като измени Закона за стабилност от 2012 г. за предоставяне на стимули на публичните администрации да намалят просрочените задължения към търговските доставчици, и като създаде през ноември 2013 г. независима фискална институция (AIReF). Въпреки че испанският Закон за стабилността включва инструменти за предотвратяване и коригиране на отклоненията от националните фискални цели, опитът през 2014 и 2015 г. показва, че тези инструменти е можело да се използват в по-голяма степен. След препоръка на Комисията от март 2016 г. правителството на Испания започна да прилага корективните разпоредби на Закона за стабилност, които преди това не са били изпълнени.

(12) През декември 2013 г. Испания прие реформа за преразглеждане на пенсионното индексиране и за въвеждане от 2019 г. на автоматична корекция на новите пенсии на бъдещите пенсионери, за да се вземат предвид промените в очакваната продължителност на живота. Освен това, считано от юни 2013 г., тя прилага реформа на публичната администрация с оглед на пълноценно използване на ефективността. В същото време през 2014 г. Испания прие реформа на корпоративния и подоходния данък, която оказа някои положителни ефекти, но не е напълно обосновани.

(13) Това води до заключението, че действията на Испания в отговор на препоръката на Съвета на 21 юни 2013 г. са недостатъчни. Испания не е постигнала междинната цел за номиналния дефицит през 2015 г. и не се очаква да преодолее прекомерния си дефицит до 2016 г. Фискалната консолидация е значително по-ниска от препоръчаната от Съвета, като през 2015 г. фискалната позиция дори е била отслабена,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Испания не е предприела ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета на 21 юни 2013 г.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Кралство Испания.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател