



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2011
SEC(2011) 817 окончателен

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Испания за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

**относно актуализираната Програма за стабилност на Испания за периода 2011—
2014 г.**

{SEC(2011) 718 окончателен}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Испания за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Програма за стабилност на Испания за периода 2011—2014 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

Като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическата политика¹, и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия²,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, която ще бъде съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.
- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическата политика на държавите-членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиката на държавите-членки по заетостта³, като заедно двата акта представляват т. нар.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ С..., ...г., стр....

³ Остават валидни за 2011 г. съгласно Решение 2011/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г.

„интегрирани насоки“. Държавите-членки бяха призовани да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политики по заетостта.

- (3) На 12 януари 2011 г. Комисията прие първия годишен обзор на растежа, с което постави началото на нов цикъл на икономическото управление в ЕС и на първия европейски семестър за предварителна интегрирана координация на политиката съгласно стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 25 март 2011 г. Европейският съвет утвърди приоритетите за фискалната консолидация и структурната реформа (в съответствие със заключенията на Съвета от 15 февруари и 7 март 2011 г. и въз основа на годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията). Той подчерта необходимостта да се даде приоритет на възстановяването на стабилността на бюджетите и фискалната устойчивост, намаляването на безработицата чрез реформи на пазара на труда и полагането на нови усилия за повишаване на растежа. Европейският съвет поиска от държавите-членки да превърнат тези приоритети в конкретни мерки, които да бъдат включени в техните програми за стабилност или в програмите за конвергенция и в националните програми за реформи.
- (5) На 25 март 2011 г. Европейският съвет също така прикани държавите-членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите задължения достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или в програмите им за конвергенция и в националните програми за реформи.
- (6) На 29 април 2011 г. Испания представи своята актуализирана Програма за стабилност за 2011 г., обхващаща периода 2011—2014 г., и Националната програма за реформи за 2011 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (7) Испанската икономика пострада сериозно от кризата и се наложи прилагането на драстични корекции в периода 2008—2009 г. От началото на 2008 г. до края на 2010 г. реалният БВП се понижи с 4,3 %, а заетостта отбеляза спад от над 10 %. В резултат на това към края на 2010 г. безработицата нарасна до 20,1 %, което представлява най-високият показател в ЕС. Основната тежест на испанската рецесия бе поета от младите хора (при които равнището на безработица е 41,6 %) и работниците с по-ниско образование (при които безработицата е 26,4 %). Доходността по държавните облигации нарасна, а банковата система, по-конкретно спестовните банки, бе подложена на натиска, предизвикан от краха на пазара на недвижими имоти и рязкото свиване на строителния сектор. Процесът на усвояване на значителните макроикономически неравновесия, натрупани през периода на икономически подъем, ще продължи още известно време. В отговор на тези предизвикателства испанското правителство предприе програма за реформи, включваща фискална консолидация, реструктуриране на спестовните банки и реформиране на трудовия и продуктовия пазар.
- (8) Въз основа на оценката на актуализираната програма за стабилност в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета становището на Съвета е, че макроикономическият сценарий, заложен в основата на бюджетните прогнози в програмата за стабилност, е прекалено оптимистичен за 2011 г. и 2012 г. В програмата се предвижда до 2013 г. бюджетният дефицит да бъде намален под

референтната стойност от 3 % в съответствие с препоръките на Съвета от април 2009 г., а през 2014 г. той да бъде допълнително намален до 2,1 % от БВП. През програмния период не е предвидено постигането на средносрочната цел, а именно — балансиран бюджет. Като цяло тази тенденция, насочена към коригиране на дефицита, е уместна. Средното годишно подобрене на структурното салдо за периода 2010—2013 г. е 1,5 % от БВП, което е в съответствие с препоръката на Съвета, като за 2014 г. се очаква подобрене с още 0,3% от БВП. Според прогнозите съотношението на дълга спрямо БВП ще се повиши от 60,1 % от БВП за 2010 г. до около 69 % към края на програмния период. Съществуват рискове от постигане на по-лоши резултати по отношение на консолидационната програма, които са свързани със заложените в нея основни макроикономически предвиждания и спазването на бюджетните цели на регионално равнище. Значителен дял от общите публични разходи се дължи на регионите, като през 2010 г. много от тях надхвърлиха своите фискални цели. Испанското правителство обаче се ангажира да предприеме допълнителни мерки в случай на бюджетни отклонения.

- (9) Постигането на предвидената фискална консолидация през 2011 г. и 2012 г. изисква строго прилагане на контролните механизми за дефицита и дълга, въведени за регионалните правителства. В случай че през 2011 г. и 2012 г. макроикономическите и бюджетните показатели се окажат по-неблагоприятни от очакваното, ще бъдат необходими допълнителни мерки за постигането на бюджетните цели, които правителството се ангажира да предприеме. Набелязани са някои мерки, насочени към обезпечаване на бюджетните цели за 2013 г.
- (10) Средносрочната бюджетна рамка в Испания спомогна за осъществяването на многогодишното бюджетно планиране и като цяло дава положителни резултати. Кризата обаче постави тази рамка пред сериозно изпитание и онагледява необходимостта от по-нататъшно укрепване на фискалната стабилност и превантивния аспект на фискалната политика. За тяхното подобрене е необходимо въвеждането на правило за разходите, основано върху средносрочния номиналния растеж на БВП. Правилото, включено от Испания в програмата за стабилност, автоматично ще добие задължителна сила както за централното, така и за регионалните правителства. Правителството планира също така да търси консенсус относно прилагането на това правило по отношение на автономните общности в рамките на Съвета за фискална и финансова политика (Consejo de Política Fiscal y Financiera).
- (11) Очакваното дългосрочно въздействие от застаряването на населението върху публичния бюджет на Испания е по-сериозно в сравнение със средните показатели за ЕС. Основната причина за това е прогнозираното за следващите десетилетия значителното увеличение на дела на пенсионните разходи в БВП. В дългосрочен план застаряването на населението ще доведе до съществено увеличение в съотношението на пенсионерите спрямо броя на трудово заетите. При липсата на реформа се очаква ръстът на разходите за пенсии да надхвърли средната стойност за ЕС и да застраши устойчивостта на публичните финанси. Предложението на правителството за пенсионна реформа, договорена със социалните партньори, ще помогне за подобряване на фискалната устойчивост и повишаване на стимулите за участие в пазара на труда. Реформата обаче все още не е одобрена от парламента и е възможно да претърпи допълнителни изменения.

- (12) Испания предприе сериозни стъпки за укрепване на банковата си система, по-специално чрез осигуряване на значителна публична подкрепа и предприемането на мерки, насочени към реструктуриране на спестовните банки, засилване платежоспособността на банките и подобряване на прозрачността на техните счетоводни баланси. Все още обаче не са напълно разрешени проблемите, свързани с ролята на местните власти в управлението на спестовните банки. Начинът на консолидиране на спестовните банки чрез т. нар. „студено сливане“ породил известна несигурност относно ефективното реорганизиране и съкращаване на банковия сектор. Правителството поема ангажимент да завърши реструктурирането до края на септември 2011 г.
- (13) Провежданата в момента реформа на пазара на труда в Испания трябва да бъде допълнена с цялостно преобразуване на съществуващата неефективна система за колективно трудово договаряне. Преобладаването на регионални и отраслови споразумения сериозно ограничава възможностите за преговори на фирмено равнище. Автоматичното удължаване на колективните трудови договори, валидността на неподновените договори и използването на клаузи за последваща индексация, свързана с инфлацията, повишават инертността на трудовите възнаграждения и възпрепятстват гъвкавостта на заплатите, която е необходима с цел да се ускори приспособяването на икономиката и възстановяването на конкурентоспособността. Правителството поиска от социалните партньори да постигнат съгласие за реформиране на системата за колективно трудово договаряне през пролетта на 2011 г. и се ангажира да предприеме съответните законодателни мерки.
- (14) В условията на много висока безработица Испания предприе реформа на пазара на труда посредством гласувания през септември 2010 г. закон, чиято цел е да намали дуализма на трудовия пазар и безработицата сред младите хора, да повиши заетостта сред уязвимите групи от населението и да увеличи гъвкавостта на фирмено равнище. С оглед на това през февруари 2011 г. бе приета програма за реформиране на активната политика по заетостта, която включваше също така мерки за укрепване на консултативната и напътстваша роля на службите по заетостта и тяхното координиране на национално и регионално равнище. На този етап е твърде рано да се прецени дали реформата е достатъчна за намаляване на сегментирането и понижаване на безработицата сред младите хора и дългосрочната безработица, тъй като някои мерки все още не са въведени. Правителството се ангажира да предприеме допълнителни действия не по-късно от октомври 2011 г.
- (15) От края на 90-те години насам в Испания бе регистрирано значително повишение на разходите за труд на единица продукция, което доведе до понижена конкурентоспособност по отношение на цените и разходите за производство. По-високият растеж на заплатите, съчетан с по-нисък ръст на производителността в сравнение с останалите държави от еврозоната, допринесоха за поддържането на по-висока инфлация в Испания. Намирането на възможност за намаляване на относително високите социалноосигурителни вноски по неутрален за бюджета начин, така че да се понижат непреките разходи за труд, би спомогнало за засилване на конкурентоспособността. Така например данъците в енергийния сектор Испания, особено тези върху горивото, остават сравнително ниски и могат да бъдат използвани за компенсиране на спада на приходите

- (16) Особена тревога предизвиква високият брой лица в Испания, напускащи преждевременно училище (31,2 % през 2009 г.), тъй като по този начин се намалява обемът на квалифицираната работна сила, влошават се трудовите перспективи на тези лица и се намалява потенциалният растеж. Законът за устойчива икономика (Ley de Economía Sostenible), приет на 15 февруари 2011 г., включва мерки, насочени към повишаване на качеството и количеството на човешкия капитал посредством образованието и професионалното обучение. Въпреки това съществуват съмнения относно ефективността на новите мерки за борба с преждевременното напускане на училище и за подобряване на професионалното обучение, като не са изключени трудности в тяхното прилагане на всички равнища на държавно управление.
- (17) Испания отбеляза напредък в подобряването на условията за конкуренция на пазарите на продукти и услуги, с което бяха предприети мерки за отстраняване на една от причините за бавния растеж на производителността. Въпреки че страната отбеляза значителен напредък в транспонирането на Директивата за услугите, съществува необходимост от допълнително отваряне на сектора на професионалните услуги. Законът за устойчива икономика включва широк набор от мерки за подобряване на бизнес средата, засилване на конкуренцията и повишаване устойчивостта на околната среда. Възможни са обаче трудности при прилагането на тези мерки на всички управленски равнища. По-специално е необходимо да се избегне дублирането на функции между различните равнища на администрацията, многостепенното и усложнено прилагане на законодателството на ЕС (т. нар. „gold-plating“) и прекалено разнородното законодателство в отделните региони.
- (18) Испания пое редица ангажменти по силата на пакта „Евро плюс“⁴. По отношение на фискалните въпроси страната се ангажира да определи правило за разходите с цел подобряване на фискалната стабилност, а оттам — устойчивостта на публичните финанси. С цел да засили финансовата стабилност, Испания пое ангажмент да приключи процеса на реструктуриране на финансовия сектор преди 30 септември. При мерките по отношение на трудовата заетост се дава приоритет на прилагането на актове, свързани с активната политика по заетостта, и разпоредбите в областта на професионалното обучение, както и на проблемите с неофициалната заетост. Мерките в областта на конкурентоспособността са насочени към реформа на системата за колективно трудово договаряне, регламентираните професии, учредяване на консултативен комитет по въпросите на конкурентоспособността и реформа на законодателната уредба относно несъстоятелността. Тези ангажменти се отнасят за четирите насоки на пакта. Те представляват продължение на сегашната програма за реформи, като въвеждат строг график за прилагането на някои от реформите и гарантират пълното прилагане на тези, които вече са въведени. Поетите ангажменти бяха оценени и взети предвид в настоящите препоръки.
- (19) Комисията направи оценка на програмата за стабилност и националната програма за реформи, включително ангажиментите по пакта „Евро плюс“⁵. Тя

⁴ Допълнителни подробности относно ангажиментите, поети в рамките на пакта „Евро плюс“, се съдържат в SEC(2011) 718.

⁵ SEC(2011) 718.

взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Испания, но също така и степента, в която те спазват правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. В тази връзка Комисията е на мнение, че испанското правителство е установило планове за фискална консолидация, които са съвместими с поставените цели, но все още съществуват някои рискове. Необходимо е ръстът на публичните разходи да се поддържа под темповете на средносрочния растеж на БВП и да се пристъпи към приемане на пенсионната реформа. По-нататъшните действия в периода 2011—2012 г. следва да са насочени към осигуряване на стабилността на финансовата система (чрез приключване на реструктурирането и консолидацията на спестовните банки) и укрепване на вътрешните източници на растеж чрез мерки за преодоляване на сегашното покачване на безработицата, по-специално посредством реформиране на системата на колективно договаряне и последователно прилагане на текущите реформи на пазара на труда, съчетано със строг контрол и оценка на тяхната ефективност. Секторът на услугите, занятията и професиите трябва да се отворят към по-широка конкуренция, а административната тежест за предприятията да бъде намалена.

- (20) В контекста на настоящата оценка и предвид препоръката на Съвета по член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз от 2 юни 2010 г. Съветът разгледа актуализираната Програма за стабилност на Испания за 2011 г. и становището му⁶ е изразено по-специално в точка (1) по-долу. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа Националната програма за реформи на Испания,

ПРЕПОРЪЧВА на Испания да предприеме следните действия в периода 2011—2012 г.:

- (1) Да приложи бюджетната стратегия през 2011 г. и 2012 г., като гарантира изпълнение на целите за дефицита на всички управленски равнища, включително чрез стриктно прилагане на съществуващите механизми за контрол на дефицита и дълга за регионалните правителства; да предприеме допълнителни мерки, в случай че бюджетните и икономическите показатели се различават от очакванията; да използва всяка възможност — включително възможностите, породени от подобрени икономически условия — за да ускори намаляването на дефицита; да установи конкретни мерки за пълното обезпечаване на целите за 2013 г. и 2014 г.; да поддържа растежа на публичните разходи под темповете на средносрочния растеж на БВП чрез въвеждане в Закона за бюджетната стабилност на правило за разходите на всички управленски равнища съгласно планираното.
- (2) Да приеме предложената пенсионна реформа за увеличаване на пенсионната възраст и на годините трудов стаж с оглед изчисляване на пенсиите съгласно планираните условия; редовно да преразглежда пенсионните параметри в съответствие с измененията в продължителността на живота съгласно планираните условия и да разработи допълнителни мерки за повишаване на

⁶ Предвидено в член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

действителната пенсионна възраст, включително обучението през целия живот за работещите в напреднала възраст.

- (3) Да задълбочи извършването в момента реструктуриране на сектора на спестовните банки чрез преодоляване на съществуващите слабости в тяхната управленска структура.
- (4) Да проучи обхвата за намаляване равнището на социалноосигурителните вноски с цел непреките разходи за труд да се понижат по неутрален за бюджета начин, например чрез промяна на структурата и ставката на ДДС и данъчното облагане в областта на енергетиката. Да приеме и приложи — след консултация със социалните партньори и в съответствие с националните практики — реформа на системата за колективно трудово договаряне и системата за индексирание на заплатите, с цел да се гарантира, че нарастването на възнагражденията отразява по-адекватно развитието на производителността и условията на местно и фирмено равнище.
- (5) До края на 2011 г. да направи оценка на въздействието на предприетите през септември 2010 г. реформи на пазара на труда и на реформата на активните политики по заетостта от февруари 2011 г., като при необходимост тази оценка бъде съпътствана от предложения за по-нататъшни реформи, които да понижат сегментирането на пазара на труда и да подобрят възможностите на младите хора за намиране на работа; да осигури строг контрол на ефективността на набелязаните в националната програма за реформи мерки за ограничаване на преждевременно напускане на училище, включително чрез политика за превенция, и да улесни прехода към професионално образование и обучение.
- (6) Да предприеме по-нататъшно отваряне на професионалните услуги и да представи за гласуване планираните законопроекти, с което да се прекрои регулаторната рамка и да се отстранят съществуващите ограничения по отношение на конкуренцията, ефективността и новаторството; да приложи Закона за устойчива икономика, и по-конкретно мерките за подобряване на бизнес средата и насърчаване на конкуренцията на пазарите за продукти и услуги на всички управленски равнища; да подобри координацията между националната и регионалните администрации, за да се намали административната тежест за предприятията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател