



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.7.2016 г.
COM(2016) 518 final

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за отправяне на предизвестие към Испания за предприемане на преценените за
необходими мерки за намаляване на дефицита с оглед преодоляването на
положението на прекомерен дефицит**

{SWD(2016) 263 final}

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за отправяне на предизвестие към Испания за предприемане на преценените за необходими мерки за намаляване на дефицита с оглед преодоляването на положението на прекомерен дефицит

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 126, параграф 9 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Съгласно член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) държавите членки следва да избягват прекомерен бюджетен дефицит.
- (2) Пактът за стабилност и растеж се основава на целта за осигуряване на стабилни публични финанси като средство за засилване на предпоставките за ценова стабилност и за 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 дефицит¹, който беше приет с цел да се насърчи своевременното коригиране на прекомерните бюджетни дефицити.
- (3) На 27 април 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 104, параграф 6 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), че в Испания е налице прекомерен дефицит, и в съответствие с член 104, параграф 7 от този договор отправи препоръка за коригирането му най-късно до 2012 г. Оттогава Съветът отправи три нови препоръки към Испания (съответно на 2 декември 2009 г., 10 юли 2012 г. и на 21 юни 2013 г.) в съответствие с член 126, параграф 7 от ДФЕС, с които срокът за коригиране на прекомерния дефицит бе удължен съответно до 2013 г., 2014 г. 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 финанси².
- (4) В съответствие с разпоредбите на член 126, параграф 8 от ДФЕС на 12 юли 2016 г. Съветът реши, че Испания не е предприела ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г.

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.

- (5) Съгласно член 10, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, в случай че не е било предприето действие от страна на участваща държава членка или Съветът счита, че то е доказано неадекватно, Съветът взема незабавно решение съгласно член 126, параграф 9 от Договора.
- (6) Комисията актуализира своята прогноза от пролетта на 2016 г. с информацията, с която разполагаше към 19 юли 2016 г. В резултат на това прогнозата за реалния ръст на БВП за 2016 г. беше преразгледана във възходяща посока с 0,3 процентни пункта в сравнение с прогнозата от пролетта, до 2,9 %, и в низходяща посока за 2017 г. (2,3 % спрямо 2,5 % през пролетта). За 2018 г. прогнозата сочи нарастване на реалния БВП с 2,1 %. За сравнение растежът през 2015 г. е 3,2 %. Следователно икономическият растеж се очаква да намалее, но да остане висок, като все още се влияе положително от реформите, предприети в отговор на кризата, и от успешното приключване на програмата за финансова помощ. Възстановяването продължава да е придружено със създаването на много нови работни места в контекст на продължаващо задържане на заплатите и насърчавано от реформите на пазара на труда. Ниските цени на петрола също спомагат за по-високия растеж. Същевременно се очаква инфлацията да бъде -0,3 % през 2016 г. Въпреки това прогнозата за растежа крие някои рискове, особено от 2017 г. нататък, които са свързани, наред с другото, с резултата от референдума в Обединеното кралство за членството в Европейския съюз, който доведе до увеличаване на несигурността и може да има потенциални отрицателни последици за търговията и вътрешното търсене.
- (7) Според актуализираната прогноза на Комисията от пролетта на 2016 г. дефицитът на консолидирания държавен бюджет се очаква да се доближи до 4,6 % от БВП през 2016 г., 3,3 % от БВП през 2017 г. и 2,7 % от БВП през 2018 г. (в сравнение с целите от програмата за стабилност от 3,6 %, 2,9 % и 2,2 % от БВП съответно през 2016 г., 2017 г. и 2018 г., и прогнозен дефицит от 3,9 % от БВП през 2016 г. и 3,1 % от БВП през 2017 г. в прогнозата от пролетта). Прогнозата за по-висок дефицит се дължи отчасти на факта, че в актуализираната прогноза на Комисията мерките за ограничаване на разходите на централно и регионално равнище на държавното управление в отговор на препоръката на Комисията от март 2016 г. са включени с по-нисък размер (0,2 % от БВП) в сравнение с прогнозата в програмата за стабилност (0,4 % от БВП) с обосновката, че някои от тези мерки все още не са достатъчно конкретни, за да бъдат включени в прогнозата на Комисията въз основа на обичайното допускане за липса на промяна на политиката. Въпреки това по-голямата част от разликата се дължи на промените в правната уредба на корпоративния данък, които доведоха до намаляване на авансовите плащания от предприятията (*pagos fraccionados*) през 2016 г. Намаленията в авансовите плащания не бяха остойностени в програмата за стабилност и се проявиха едва през април, по време на първата вноска, след крайната дата за прогнозата от пролетта. В актуализираната прогноза на Комисията от пролетта на 2016 г. това намаление се оценява на 0,5 % от БВП през 2016 г. Тъй като горепосочените промени създават трайно забавяне в плащането на данъци, но не водят до промяна в данъчната ставка или данъчната основа, те няма да повлияят на приходите от корпоративните данъци при едно ново стабилно положение (от 2017 г.) Те водят до временна загуба от събиране на данъци през 2016 г., която се третира като еднократен разход в актуализираната прогноза от пролетта. За 2017 г. разликите между актуализираната прогноза от пролетта и програмата за стабилност произтичат от по-неблагоприятната от очакваното изходна позиция и от факта,

че мерките за икономии, предприети в отговор на препоръката на Комисията от март 2016 г., все още не са достатъчно конкретни, за да бъдат взети предвид въз основа на обичайното допускане за липса на промяна на политиката. Структурният дефицит се очаква да нарасне с 0,4 % и 0,1 % от БВП съответно през 2016 г. и 2017 г. и да се запази без промяна през 2018 г. Въпреки това прогнозираното за 2016 г. увеличение на структурния дефицит отчасти се дължи на факта, че настоящата прогноза за инфлацията и за растежа на номиналния БВП е по-ниска от тази в основата на бюджета за 2016 г., което се отрази неблагоприятно на структурните държавни приходи, но не позволи адаптиране на разходите.

- (8) Съотношението на brutния консолидиран държавен дълг към БВП нарасна от 36 % през 2007 г. на около 99 % през 2014 г. През 2015 г. съотношението на дълга към БВП беше общо взето стабилно, тъй като нетните продажби на финансови активи компенсираха отрицателния ефект от по-бързото нарастване на дефицита в сравнение с номиналния ръст на БВП. Според актуализираната прогноза на Комисията от пролетта на 2016 г. съотношението на дълга към БВП се очаква да достигне най-високото си равнище от 100,6 % от БВП през 2017 г., докато според прогнозата от пролетта дългът ще нарасне до 100,3 % от БВП през 2016 г. Въпреки че Испания не е изправена пред непосредствени рискове за фискалната устойчивост, произтичащи от високото съотношение на дълга към БВП, рисковете за устойчивостта на дълга значително ще нараснат в средносрочен план, ако състоянието на бюджета не бъде подобро. В по-дългосрочен план рисковете за фискалната устойчивост ще намалят благодарение на положителното въздействие на намаляването на разходите, свързани със застаряването на населението³.
- (9) В съответствие с член 5 от Регламент (ЕО) № 1467/97 в решението на Съвета за отправяне на предизвестие до съответната държава членка да вземе мерки за намаляване на дефицита съгласно член 126, параграф 9 от Договора, Съветът отправя искане към държавата членка да постигне годишните бюджетни цели, които, въз основа на прогнозите, обосноваващи предизвестията, са съобразени с минимално годишно подобрене от поне 0,5 % от БВП на циклично изгладения баланс с изключени еднократни и временни мерки. При все това поради факта, че настоящото решение на Съвета да даде предизвестие се приема през втората половина на годината, фискалната корекция, необходима за постигане на определено годишно подобрене на структурното салдо, е по-голяма. Важно е също така да се има предвид, че базовият сценарий за новия план за корекции започва с влошаване от 0,4 % от БВП на структурния дефицит, което е поне отчасти в резултат на инфлацията, която се оказва по-ниска от заложеното в сценария, залегнал в бюджета за 2016 г. — събитие, което в голяма степен е извън контрола на правителството. С оглед на това е целесъобразно през 2016 г. да се изискват допълнителни структурни мерки.
- (10) Като се има предвид, че през 2016 г. не следва да се изискват по-нататъшни структурни мерки, предоставянето на Испания на една допълнителна година за коригиране на нейния прекомерен дефицит в съответствие с разпоредбите в Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета би изисквало годишно подобрене на структурното салдо през 2017 г., което би имало твърде отрицателен ефект

³

Европейска комисия (2016 г.), „Fiscal Sustainability Report 2015“ („Доклад за фискалната устойчивост за 2015 г.“), European Economy, Institutional Paper No. 018.

върху растежа. Поради това изглежда целесъобразно срокът за преодоляване на прекомерния дефицит на Испания да бъде удължен с две години.

- (11) Следователно за постигането на надеждна и устойчива корекция Испания трябва да постигне бюджетен дефицит от 4,6 %, 3,1 % и 2,2 % от БВП съответно през 2016 г., 2017 г. и 2018 г. Това съответства на влошаване на структурния баланс от 0,4 % от БВП през 2016 г. и подобрение от 0,5 % от БВП през 2017 г. и 2018 г. Тези бюджетни цели са съобразени също и с необходимостта да се компенсират вторичните ефекти от фискалната консолидация върху публичните финанси чрез въздействието ѝ върху икономиката като цяло.
- (12) За да бъдат постигнати тези цели, се считат за необходими допълнителни структурни мерки с предполагаемо въздействие в размер на 0,5 % от БВП през 2017 г. и 2018 г. Икономии за 2017 и 2018 г. могат да включват, наред с другото, ограничаване на броя и обхвата на данъчните разходи, по-специално намалените ставки на ДДС, за постигане на необходимото подобрение на структурното салдо.
- (13) Освен това стриктното прилагане на всички равнища на управление на превантивните и коригиращите механизми, предвидени в испанския Закон за стабилността, може да доведе до навременна и трайна корекция на прекомерния дефицит. Това би могло да се постигне чрез по-голяма автоматичност на прилагането на тези механизми. Нещо повече, приносът на правилото за разходите в Закона за стабилността за устойчивостта на публичните финанси може да се увеличи посредством по-нататъшното изясняване на обхвата и определението на категориите разходи, необходими за изчисляване на това правило, както и като неспазващите правилото публични администрации изрично бъдат призовани да компенсират прекомерните разходи в годината след тяхното възникване.
- (14) Испания следва също така да обърне необходимото внимание на качеството на публичните финанси, включително на своята политика в областта на обществените поръчки. Броят на нарушенията, които оказват въздействие върху прилагането на законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки, за който Комисията беше информирана през последните години, е значителен. Данните показват, че съществуват различия в изпълнението на обществени поръчки между възлагащите органи и възложителите, както и че недостатъчните предварителни и последващи механизми за контрол затрудняват правилното и еднаквото прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки. Испания се откроява с ниския си процент на обявления за обществени поръчки и относително високото използване на процедурата на договаряне без предварително обявяване в сравнение с другите държави членки. Това води до ограничена конкуренция от страна на предприятия от други държави — членки на ЕС, и често пъти — до пряко възлагане, което води до по-високи разходи на сектор „Държавно управление“. Ограниченото използване на инструменти за централизирано или съвместно възлагане на обществени поръчки не позволява повишаване на ефективността, което би допринесло за бюджетни икономии. Липсата на независим орган, който да гарантира ефективността и спазването на законодателството в областта на обществените поръчки в цялата страна, възпрепятства правилното прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки и може да създаде възможности за нарушения, които оказват отрицателно въздействие върху състоянието на публичните финанси на Испания.

- (15) За да се допринесе за успеха на стратегията за фискална консолидация, важно е също така фискалната консолидация да бъде съпроводена с цялостни структурни реформи в съответствие с препоръките, които Съветът отправи към Испания в рамките на европейския семестър за 2016 г., и по-специално препоръките, свързани с коригирането на нейните макроикономически дисбаланси.
- (16) Съгласно член 126, параграф 9 от Договора Съветът може, като част от своето решение да отправи предизвестие съгласно този член, да поиска от съответната държава членка да представя по определен график доклади, чрез които да се преценят положените от нея усилия за коригиране на положението. Съгласно член 5, параграф 1а от Регламент (ЕО) № 1467/97 докладът на държавата членка включва целите за бюджетните разходи и приходи, за дискреционните мерки по отношение както на разходната, така и на приходната част, както и информацията относно предприетите действия в отговор на конкретните препоръки на Съвета. С цел да се улесни мониторингът на спазването на срока за изпълнение на препоръките, съдържащи се в това предизвестие, и на срока за коригиране на прекомерния дефицит Испания следва да представи този доклад до 15 октомври 2016 г., едновременно със своя проект на бюджетен план за 2017 г.
- (17) В допълнение Испания докладва на Комисията и на Икономическия и финансов комитет съгласно член 10 от Регламент (ЕС) № 473/2013 на Съвета в съответствие със спецификациите, определени в Делегиран регламент (ЕС) № 877/2013 на Комисията. Докладът следва да бъде представен за първи път в срок до 15 януари 2017 г., след което докладването следва да се извършва на всеки три месеца,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

1. Испания прекратява съществуващото положение на прекомерен дефицит в срок до 2018 г.
2. Испания намалява бюджетния си дефицит до 4,6 % от БВП през 2016 г., 3,1 % от БВП през 2017 г. и 2,2 % от БВП през 2018 г. Подобрението в дефицита на сектор „Държавно управление“ съответства на влошаване на структурното салдо с 0,4 % от БВП през 2016 г. и на подобрене с 0,5 % от БВП през 2017 г. и през 2018 г. въз основа на актуализираната прогноза на Комисията от пролетта на 2016 г. Испания използва също така всички извънредни приходи за по-бързото намаляване на дефицита и дълга.
3. В допълнение към икономии, които вече бяха включени в актуализираната прогноза на Комисията от пролетта на 2016 г., Испания приема и прилага в пълна степен през 2017 г. и през 2018 г. мерки за консолидация в размер на 0,5 % от БВП.
4. Испания има готовност да предприеме допълнителни мерки, в случай че рисковете за бюджетните планове се конкретизират. Мерките за бюджетна консолидация следва да осигурят трайно подобрене на структурното салдо на консолидирания държавен бюджет по начин, който благоприятства икономическия растеж.

5. Испания предприема мерки за укрепване на фискалната рамка, по-специално с оглед на увеличаване на автоматичността на механизмите за предотвратяване и коригиране на отклоненията от целите за дефицита, задлъжнялостта и разходите, и за засилване на приноса на правилото за разходите в Закона за стабилността за устойчивостта на публичните финанси.
6. Испания създава последователна рамка с цел да се гарантират прозрачността и координацията на политиката в областта на обществените поръчки за всички възлагащи органи и възложители с оглед на осигуряването на икономическа ефективност и високо ниво на конкуренция. Тази рамка включва подходящи предварителни и последващи механизми за контрол на възлагането на обществени поръчки, за да се гарантират ефикасността и спазването на законовите разпоредби.

Член 2

Съветът определя 15 октомври 2016 г. като крайния срок за Испания да предприеме ефективни действия и, в съответствие с член 5, параграф 1а от Регламент (ЕО) № 1467/97, да представи на Съвета и Комисията доклад за действията, предприети в отговор на предизвестието на Съвета. Докладът включва целите за бюджетните разходи и приходи, за дискреционните мерки по отношение както на разходната, така и на приходната част, както и информацията относно предприетите действия в отговор на конкретните препоръки на Съвета за укрепване на фискалната рамка и рамката в областта на обществените поръчки в съответствие с член 1, параграфи 5 и 6.

Член 3

Адресат на настоящото решение е Кралство Испания.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател