

Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 536 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Испания

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Испания

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж. Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики в период на драстичен икономически спад. В своето съобщение Комисията излага пред Съвета становището си, че предвид очаквания драстичен икономически спад вследствие на разпространението на COVID-19 настоящите условия позволяват активирането на клаузата. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Активирането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че с това не се излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план. Във връзка с корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира прилагането на процедурите, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на държавите членки да се отклонят от бюджетните задължения, които обичайно се прилагат, като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиката в рамките на Пакта.

Данните, предоставени от испанските органи на 31 март 2020 г. и потвърдени от Евростат, показват, че дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Испания е достигнал 2,8 % от БВП през 2019 г., а брутният консолидиран държавен дълг е бил 95,5 % от БВП. Според програмата за стабилност за 2020 г. Испания планира дефицит от 10,3 % от БВП през 2020 г. и дълг в размер на 115,5 % от БВП.

Планираният дефицит за 2020 г. предоставя *prima facie* доказателство за наличието на прекомерен дефицит, както е посочено в Пакта за стабилност и растеж.

Освен това според данните за 2019 г. напредъкът по отношение на целевия показател за намаляване на дълга е недостатъчен и това също предоставя *prima facie* доказателство за наличието на прекомерен дефицит, както е посочено в Пакта за стабилност и растеж.

В този контекст Комисията изготви настоящия доклад, в който се анализира спазването от страна на Испания на критериите за дефицита и за дълга, заложи в Договора. В него се отчитат всички действащи фактори и се обръща необходимото внимание на голямото икономическо сътресение, свързано с пандемията от COVID-19.

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

		2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. COM	2021 г. COM
Критерий за дефицита	Салдо по консолидирания държавен бюджет	-4,3	-3,0	-2,5	-2,8	-10,1	-6,7
Критерий за дълга	Брутен консолидиран държавен дълг	99,2	98,6	97,6	95,5	115,6	113,7
	Изменение на структурното салдо	-0,9	0,3	0,1	-0,5	-1,6	0,4
	Необходима MLSA				0,6	1,3	4,2

Забележка: MLSA означава „минимална линейна структурна корекция“

Източник: Евростат, Прогноза на Комисията от пролетта на 2020 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

Въз основа на програмата за стабилност за 2020 г. се очаква през 2020 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Испания да достигне 10,3 % от БВП, превишавайки референтната стойност по Договора от 3 % от БВП, без да е близо до нея.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора през 2020 г. е изключение, тъй като се дължи на драстичен икономически спад. Като се има предвид въздействието на пандемията от COVID-19, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се предвижда през 2020 г. растежът на реалния БВП да се свие с 9,4 %.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора не е временно отклонение въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., в която се предвижда през 2021 г. дефицитът да остане над 3 % от БВП.

В обобщение размерът на планирания дефицит за 2020 г. остава по-висок от референтната стойност по Договора от 3 % от БВП и без да е близо до нея. Планираното надвишаване се счита за изключение, но не и за временно отклонение, както е посочено в Договора и Пакта за стабилност и растеж. Поради това анализът сочи, че *prima facie* критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97, не е изпълнен.

3. КРИТЕРИЙ ЗА ДЪЛГА

Съотношението на държавния дълг към БВП е намаляло от 97,6 % през 2018 г. на 95,5 % през 2019 г. Увеличаващият дълга ефект, произтичащ от номиналния първичен дефицит и от разходите за лихви, беше компенсиран повече от достатъчно от растежа на реалния БВП и увеличението на дефлатора на БВП, както и от намаляващото дълга въздействие на корекциите наличности-потоци.

След прекратяването на процедурата при прекомерен дефицит през юни 2019 г., за Испания започна да тече тригодишен преходен период, през който страната следва да осигури достатъчен напредък по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга. Този преходен период започна през 2019 г. и ще приключи през 2021 г. С цел да се гарантира непрекъснат и ефективен напредък по отношение на спазването на показателя по време на преходния период, Испания следва да спазва едновременно следните две условия:

- а. Първо, годишната структурна корекция следва да не се отклонява от минималната линейна структурна корекция (MLSA) с повече от $\frac{1}{4}$ % от БВП, което ще гарантира, че целевият показател за намаляване на дълга ще бъде изпълнен до края на преходния период;
- б. Второ, във всеки един момент през преходния период оставащата годишна структурна корекция не трябва да надвишава $\frac{3}{4}$ % от БВП (освен ако първото условие предполага годишна корекция от над $\frac{3}{4}$ % от БВП);

Представените данни показват, че Испания не е постигнала достатъчен напредък по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г. (вж. таблица 1), тъй като разликата с изискваната MLSA възлиза на 1,1 % от БВП.

Следователно анализът сочи, че *prima facie* критерият за дълга не е изпълнен въз основа на данните за изпълнението за 2019 г.

4. ДЕЙСТВАЩИ ФАКТОРИ

Съгласно член 126, параграф 3 от Договора, ако държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. Този доклад трябва също така да „взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка“.

Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че се отчитат надлежно „всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията“.

По отношение на явното нарушение на критерия за дълга анализът на съответните фактори е особено основателен, като се има предвид, че динамиката на дълга се влияе в по-голяма степен от фактори извън контрола на правителството, отколкото дефицитът. Това е отразено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че при оценяването на спазването на критерия за дълга се вземат предвид действащите фактори, независимо от размера на нарушението. В това отношение, когато се оценява спазването на критерия за дълга, трябва да се разгледат най-малко следните три основни аспекта с оглед на тяхното въздействие върху динамиката на дълга и устойчивостта на обслужването му: i) придържането към СБЦ или към плана за корекции за постигането ѝ, ii) изпълнението на структурни реформи и iii) преобладаващите икономически условия.

Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, по отношение на спазването на критерия за дефицита през 2020 г., тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и не е изпълнено двойното условие — т.е. дефицитът да остане близо до референтната стойност и нейното надвишаване да бъде временно отклонение — действащите фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит въз основа на критерия за дефицита за Испания.

В настоящата ситуация важен допълнителен фактор, който трябва да се вземе под внимание за 2020 г., е икономическото въздействие на пандемията от COVID-19, което се отразява много съществено върху състоянието на бюджета и води до твърде несигурни перспективи. Пандемията доведе също така до активирането на общата клауза за дерогация.

4.1. Пандемията от COVID-19

Пандемията от COVID-19 предизвика сериозно икономическо сътресение, което оказва значително отрицателно въздействие върху целия Европейски съюз. Последниците за растежа на БВП ще зависят от продължителността както на пандемията, така и на мерките, предприети от националните органи и на европейско и световно равнище, за да се забави нейното разпространение, да се защити производственият капацитет и да се подкрепи съвкупното търсене. Държавите членки вече приеха или са в процес на приемане на бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравните системи и за облекчаване на положението на засегнатите в особена степен хора и сектори. Освен това са приети значителни мерки за подкрепа за ликвидност и други гаранции. При наличие на по-подробна информация компетентните статистически органи следва да проверят дали тези мерки водят до незабавно въздействие върху салдото по консолидирания държавен бюджет. Заедно със спада на икономическата дейност тези мерки ще допринесат за значително повишаване на държавния дефицит и държавния дълг.

4.2 Състояние на икономиката в средносрочен план, включително структурни реформи

Макар че преди избухването на пандемията от COVID-19 в испанската икономика се наблюдаваше умерен растеж, през 2019 г. в страната продължаваше да е налице растеж от 2,0 %, надхвърлящ потенциала и средната стойност за еврозоната. Според прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г. растежът ще остане стабилен на равнище от 1,6 % през 2020 г. Следователно не може да се твърди, че макроикономическите условия са смекчаващ фактор, с който може да се обясни липсата на достатъчен напредък на Испания за постигането на целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г.

Въпреки това избухването на пандемията в началото на март доведе до приемането на строги противоепидемични мерки, които се очаква да доведат до рязко свиване на производството през първата половина на годината. Производството следва да се повиши съществено след премахването на ограниченията, но се очаква възстановяването да бъде неравномерно в различните сектори и производствените загуби да не се възстановят напълно в рамките на прогнозния период. Според прогнозата на Европейската комисия от пролетта на 2020 г. БВП ще се свие средно с

9,4 % през 2020 г. Съществува изключително висока степен на несигурност по отношение на развитието на пандемията и темпа на отпускане на ограниченията на икономическата дейност, както и краткосрочната реакция на частните субекти в това отношение. Прогнозираният рязък спад на БВП е смекчаващ фактор при оценяването на спазването на критерия за дефицита от страна на Испания през 2020 г.

В своя доклад за Испания за 2020 г.¹ Комисията прецени, че страната е постигнала ограничен напредък по изпълнението на специфичните за нея препоръки за 2019 г. По-конкретно Испания отбеляза известен напредък във връзка с модернизиранието и увеличаването на капацитета на службите по заетостта и службите за социални грижи и ограничен напредък по отношение на подобряването на уредбите за фискалната политика и за възлагането на обществени поръчки, на намаляването на използването на временни договори, на подобряването на семейното подпомагане и на преодоляването на пропуските във връзка с обезщетенията за безработица и социалните обезщетения. Освен това беше постигнат само ограничен напредък що се отнася до намаляването на преждевременното напускане на училище и подобряването на резултатите от образованието, до засилването на сътрудничеството между сферата на образованието и предприятията, до насърчаването на иновациите и подобряването на железопътната инфраструктура за превоз на товари и на енергийните междусистемни връзки, както и до прилагането на закона за единството на пазара.

4.3 Състояние на бюджета в средносрочен план, включително държавни инвестиции

Номиналният дефицит се увеличи от 2,5 % от БВП през 2018 г. на 2,8 % през 2019 г. поради по-бързото нарастване на разходите, отколкото на номиналния БВП, а данъчните приходи нараснаха в съответствие с него. По-специално за бързото увеличаване на разходите допринесоха компенсациите за служителите и социалните трансфери, включително пенсиите. Според оценката държавните инвестиции са намалели от 2,1 % от БВП през 2018 г. на 2,0 % през 2019 г., като тяхното равнище продължава да е по-ниско от дефицита по консолидирания държавен бюджет през 2019 г.

На 13 юли 2018 г. беше отправена препоръка Испания да гарантира, че номиналният темп на растеж на първичните държавни разходи, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и на еднократните мерки, не надвишава 0,6 % през 2019 г. („целевия показател за разходите“), което съответства на структурна корекция от 0,65 % от БВП². Въз основа на данните за изпълнението и на прогнозата на Комисията растежът на разходите надхвърля целевия показател с отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел в размер на 1,6 % от БВП през 2019 г., което представлява значително отклонение. През 2019 г. структурното салдо се влоши с 0,5 % от БВП, което също представлява значително отклонение от 1,2 % от БВП през 2019 г. Цялостната оценка показва

¹ Вж. Работен документ на службите на Комисията SWD(2020) 508 final, 26.2.2020 г., *Доклад за Испания за 2020 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси.*

² Препоръка на Съвета от 13 юли 2018 г. относно националната програма за реформи на Испания за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Испания за 2018 г. (ОВ С 320, 10.9.2018 г., стр. 33).

значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на СБЦ през 2019 г. Липсата на съответствие с изискванията на предпазните мерки е утежняващ фактор за оценката, според която *prima facie* Испания не е спазила критерия за дълга през 2019 г.

В програмата за стабилност се предоставя информация относно съществени мерки за ограничаване на пандемията и за подпомагане на икономиката и се отчитат общо около 3 % от БВП под формата на мерки за подкрепа в отговор на кризата. Според оценката на Комисията отражението на тези мерки върху бюджета е по-слабо (0,8 % от БВП), тъй като тя счита, че голям дял от разходите за краткосрочни режими на работа са част от нормалното функциониране на автоматичните стабилизатори, а програмата, изглежда, отчита общото въздействие на тези режими в рамките на бюджетните мерки, предприети в отговор на кризата. По същество обаче това не обяснява основните различия в цялостната оценка на въздействието на кризата върху държавните разходи. Средносрочната фискална перспектива продължава да е изложена на голяма несигурност.

4.4. Равнище на държавния дълг в средносрочен план

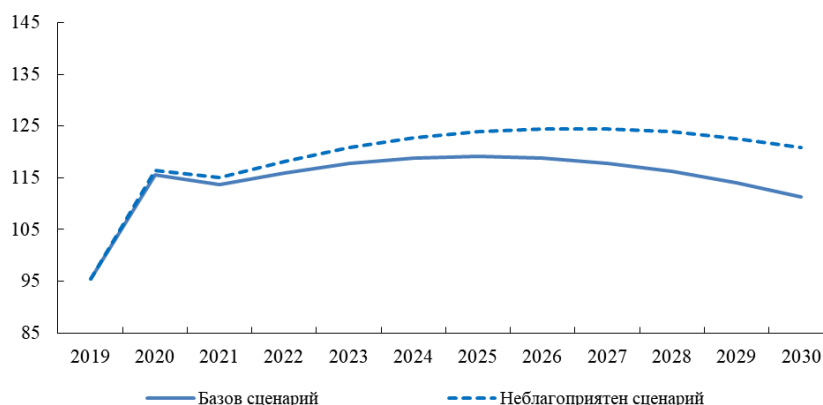
Между 2016 г. и 2018 г. държавният дълг намаляваше постоянно, като от 99,2 % той достигна 97,6 % от БВП поради относително силния растеж на номиналния БВП, като компенсира повече от достатъчно както натрупаните дефицити по консолидирания държавен бюджет, така и увеличаващото дълга въздействие на корекциите наличности-потоци, отчетени през същия период. През 2019 г. съотношението на дълга към БВП намаля допълнително до 95,5 % от БВП в резултат основно на корекцията наличности-потоци, но и на факта, че намаляващото дълга въздействие на растежа на номиналния БВП продължаваше да е по-голямо от увеличението на дълга, произтичащо от дефицита по консолидирания държавен бюджет.

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се очаква консолидираният държавен дълг да се покачи от 95,5 % от БВП през 2019 г. на 115,6 % от БВП през 2020 г.

Като цяло оценката на устойчивостта на обслужването на дълга сочи, че независимо от рисковете, равнището на дълга продължава да бъде устойчиво в средносрочен план, като се отчитат важни смекчаващи фактори (включително профила на дълга). По-специално, въпреки че равнището на държавния дълг се влоши в резултат на кризата, свързана с COVID-19, в базовия сценарий се очаква в средносрочен план съотношението на дълга към БВП да бъде устойчиво (леко намаляващо)³.

³ Базовият сценарий се основава на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. След 2021 г. се допуска постепенно коригиране на фискалната политика в съответствие с рамките на ЕС за икономическа и фискална координация и надзор. Растежът на реалния БВП се прогнозира с помощта на т.нар. „Т+10“ методика на Комитета за икономическа политика/Работната група по разликата между фактическия и потенциалния БВП. По-специално (реалният) действителният растеж на БВП се основава на потенциалния растеж, като се влияе от обмисляните допълнителни фискални корекции (чрез фискалния мултипликатор). Допуска се, че инфлацията постепенно ще се доближи до 2 %. Допусканията за лихвените проценти се определят в съответствие с очакванията на финансовите пазари. При неблагоприятния сценарий допускането е за по-високи лихвени проценти (с 500 базисни пункта) и по-нисък растеж на БВП (с -0,5 процентни пункта) в сравнение с базовия сценарий (за целия прогнозен период).

Графика 1: Консолидиран държавен дълг (% от БВП)



4.5 Други фактори, изтъкнати от държавата членка

На 11 май 2020 г. испанските органи изпратиха писмо с действащите фактори в съответствие с разпоредбите в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предходните раздели, вече обхваща в голяма степен основните фактори, изложени от органите. Допълнителни фактори, които не са посочени по-горе, са срещнатите през 2019 г. затруднения да се сформира правителство с пълни правомощия, в резултат на което бяха проведени два пъти общи избори и не беше възможно законът за бюджета за 2019 г. да бъде приет от парламента. Последното възпрепятства приемането на някои планирани мерки за увеличаване на приходите. Освен това в писмото са посочени някои непредвидени събития, които са дали отражение през 2019 г. и за които органите твърдят, че са от еднократно естество; необходимостта от баланс между нуждата да се намали държавният дълг и тази да се намалят безработицата и други дисбаланси в социалната сфера; също така и напредъкът, който Испания продължи да постига по отношение на коригирането на макроикономическите дисбаланси. В писмото се упоменават и въпроси, свързани с методиката за измерване на фискалните цели и фискалното усилие. В него са описани също последните промени във връзка с дълга и се посочва, че отклонението от целевия показател за намаляване на дълга ще бъде малко в сравнение с отклоненията, регистрирани преди това от други държави членки, като по този начин се поставя въпросът за справедливостта и равното третиране. И накрая, в писмото също така се изтъква аргументът, че изключително ниската инфлация е забавила темпа на намаляване на дълга.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Съгласно програмата за стабилност се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Испания през 2020 г. да се увеличи до 10,3 % от БВП, тоест да бъде по-висок от референтната стойност по Договора от 3 % от БВП, без да е близо до нея. Планираното надвишаване на референтната стойност се счита за изключение, но не и за временно отклонение.

Брутният консолидиран държавен дълг в края на 2019 г. беше в размер на 95,5 % от БВП — над референтната стойност по Договора от 60 % от БВП. През 2019 г. Испания не отбеляза достатъчен напредък в постигането на целевия показател за намаляване на дълга.

В съответствие с Договора и с Пакта за стабилност и растеж в настоящия доклад са разгледани също действащите фактори. Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, по отношение на спазването на критерия за дефицита през 2020 г., тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и не е изпълнено двойното условие — т.е. дефицитът да остане близо до референтната стойност и нейното надвишаване да бъде временно отклонение — тези действащи фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит въз основа на критерия за дефицита за Испания.

Що се отнася до спазването на критерия за дълга през 2019 г., действащите фактори, и по-специално: i) наблюдаваните макроикономически условия; ii) изпълнението на стимулиращи растежа структурни реформи през последните години и iii) значителното отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел водят до заключението, че критерият за дълга, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е спазен.

Като цяло анализът сочи, че критерият за дефицита и критерият за дълга, определени в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не са изпълнени.