ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.7.2016 г.
COM(2016) 517 final

Препоръка за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за налагане на глоба на Испания за непредприемане на ефективни действия за преодоляване на прекомерния дефицит

Препоръка за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за налагане на глоба на Испания за непредприемане на ефективни действия за преодоляване на прекомерния дефицит

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната, и по-специално член 6 от него,

като има предвид, че:

(1) Съветът установи с решение, прието на 12 юли 2016 г., че Испания не е предприела ефективни действия за коригиране на прекомерния дефицит в отговор на препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г. съгласно член 126, параграф 7 от Договора.

(2) В резултат на решението на Съвета съгласно член 126, параграф 8 от Договора, че Испания не е предприела ефективни действия за коригиране на прекомерния дефицит, Комисията следва да препоръча на Съвета да наложи глоба.

(3) Глобата, която следва да бъде наложена на Испания, следва по принцип да бъде в размер на 0,2 % от нейния БВП за предходната година, но размерът ѝ може да бъде намален или тя да бъде отменена поради изключителни икономически обстоятелства или въз основа на мотивирано искане от съответната държава членка.

(4) През 2015 г. БВП на Испания е 1081,19 милиарда евро. 0,2 % от БВП съответства на 2162,38 милиона евро.

(5) В съответствие с член 2, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1173/2011 „изключителни икономически обстоятелства“ означава обстоятелства, при които излишъкът на бюджетния дефицит над референтната стойност се счита за изключение по смисъла на член 126, параграф 2, буква а), второ тире от ДФЕС, както е посочено в Регламент (ЕО) № 1467/97. В съответствие с последния регламент, този излишък е по изключение, когато е резултат от i) необичайно събитие извън контрола на съответната държава членка, което оказва значително влияние върху финансовото състояние на сектор „Държавно управление“, или ii) когато е в резултат от сериозен икономически спад, т.е. отрицателен годишен темп на нарастване на обема на БВП или натрупани загуби от производство през продължителен период с много нисък годишен прираст на БВП в сравнение с неговия потенциал.

(6) Оценка на приложимостта на горепосочените условия за Испания води до следните заключения:

- След десет последователни тримесечия на отрицателен ръст на реалния БВП, икономическият растеж в Испания се възобнови през третото тримесечие на 2013 г. Ръстът на реалния БВП достигна 1,4 % през 2014 г. и се ускори до 3,2 % през 2015 г. Според актуализираната прогноза на Комисията от пролетта на 2016 г. се очаква ръстът на реалния БВП да достигне 2,9 % през

2016 г. Това представлява увеличение от 0,3 процентни пункта в сравнение с прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. вследствие на по-високо от очакваното публично и частно потребление през първото тримесечие на годината. Следователно не е имало сериозен икономически спад през периода, обхванат в препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г. (т.е. 2013—2016 г.).

- Освен това не са се случили необичайни събития извън контрола на правителството, които да окажат значително въздействие върху публичните финанси през периода 2013—2016 г. Въпреки изненадващо ниското равнище на инфлацията в Испания — дори с отрицателни стойности през 2014 г. — въздействието ѝ върху публичните финанси не е голямо, тъй като до голяма степен е компенсирано от по-високия от очаквания ръст на реалния БВП, а бързото създаване на работни места и високият дял на данъците в структурата на растежа способстват за намаляването на дефицита.

(7) Следователно не съществуват изключителни икономически обстоятелства, които биха могли да обосноват намаляване на размера на глобата.

(8) На 13 юли 2016 г. Испания представи мотивирано искане до Комисията да препоръча на Съвета размерът на глобата да бъде определен на нула. В подкрепа на искането си Испания излага следните мотиви:

(9) Испания припомня важните си постижения в изпълнението на широкообхватна програма за реформи въпреки много трудния икономически контекст, които се оказаха от решаващо значение за възстановяването на икономическата дейност и създаването на работни места, както и за коригирането на натрупаните дисбаланси. Тя също така подчертава значителната фискална корекция по време на кризата и отрицателното въздействие на ниската и дори отрицателна инфлация върху процеса на фискалното коригиране и икономиката като цяло. Повдигнати са и методологически въпроси относно предполагаемата невъзможност при сегашната методология за оценка на спазването на Пакта за стабилност и растеж да се вземе предвид отрицателната инфлация и да се измери точно потенциалният ръст на БВП по отношение на Испания. Накрая, Испания докладва за мерките и ангажиментите, поети за намаляване на бюджетния дефицит през 2016 г., и отново потвърждава ангажимента за коригиране на прекомерния дефицит до 2017 г.

(10) Оценката на горепосочените аргументи води до съображенията, изложени по-долу.

(11) Испанската икономика претърпя значителни промени през последните години — не на последно място благодарение на реформите, предприети в трудна икономическа среда, които спомогнаха за намаляване на съществуващата липса на гъвкавост на пазара на труда и продуктовите пазари. Успешното приключване на програмата за финансова помощ за рекапитализация на финансовите институции в Испания в началото на 2014 г. и основните структурни реформи, които се провеждат успоредно с нея, създадоха солидна основа за икономическото възстановяване. Също така след приключване на програмата Испания продължи да осъществява структурни реформи, включително реформа на нормативната уредба за обявяване в несъстоятелност, приключване на преструктурирането на банковия сектор, реформа на публичната администрация и създаване на независим фискален съвет. Заедно с паричната политика и укрепената рамка за управление на еврозоната, това проправи пътя за връщане на капиталовите потоци и по-добри финансови условия. С възстановяването на растежа през втората половина на 2013 г. се ускори вътрешното и външното

преструктуриране, подкрепено и от засилената конкурентоспособност благодарение на реформите. Възстановяването е придружено от създаването на много нови работни места, стимулирано от продължаващото задържане на заплатите и от въздействието на реформите на пазара на труда. Независимо от напредъка в преструктурирането на икономиката продължават да са налице значителни предизвикателства предвид все още високото равнище на частния и публичния дълг, за което свидетелства много високото равнище на нетните външни задължения. Това излага страната на рискове, произтичащи от промени в пазарните нагласи, а все още високата безработица възпрепятства икономическите реформи.

(12) Въпреки че Испания не е предприела ефективни действия за преодоляване на прекомерния дефицит в съответствие с препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г., следва да се отбележи, че Испания вече е предприела значителни структурни корекции за намаляване на прекомерния дефицит в бюджета за 2012 г. и в по-малка степен — за 2013 г. След този период на значителна фискална структурна корекция се наблюдава умора от усилията за консолидация, както бе изтъкнато в решението на Съвета от 12 юли 2016 г., в контекста на трудни икономически условия, които застрашиха социалното сближаване. В действителност независимо от силното възстановяване на икономиката от третото тримесечие на 2013 г. насам Испания продължава да е засегната от неблагоприятни икономически условия по време на периода, обхванат от последната препоръка на Съвета. Разликата между фактическия и потенциалния БВП достигна -8,5 % от потенциалния БВП през 2013 г. и макар бързо да намалява, все още е с отрицателна стойност — -4,0 % през 2015 г. Безработицата достигна най-високото си равнище от 26,1 % през 2013 г., социалното изключване и неравенството се влошиха в резултат на кризата, като общият дял на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, достигна равнище от 29,2 % през 2014 г. — което е сред най-високите стойности в ЕС.

(13) В този контекст макар и някои от мерките, предприети през последните години, да са оказали пряко отрицателно въздействие върху публичните финанси, те могат да допринесат за повишаване на растежа и заетостта в средносрочен и дългосрочен план, и в крайна сметка за устойчивостта на публичните финанси. Освобождаването и приспадането на социални осигуровки допринесе за трайния дефицит по консолидирания държавен бюджет, но до известна степен подкрепи социалното сближаване, тъй като те бяха насочени към лицата с по-ниски доходи, по-слабо квалифицираните работници и новите постоянни договори. Приетите в края на 2014 г. данъчни реформи — макар и недостатъчно финансирани, имат за цел осигуряване на структура на данъчното облагане, която благоприятства в по-голяма степен растежа, както и подобряване на управлението в областта на данъчното облагане и собствения капитал.

(14) За 2016 г. испанското правителство — от позицията си на служебно правителство, предприе мерки за намаляване на дефицита съгласно препоръката на Комисията от 9 март 2016 г. относно мерките, които трябва да бъдат предприети от Испания, за да гарантира своевременно коригиране на своя прекомерен дефицит, което е похвално. По-специално, с оглед на прилагането на разпоредби в националното законодателство за налагане на фискална дисциплина на регионалните правителства, на 6 април правителството изиска 12 регионални правителства да одобрят намаления на бюджетните кредити, за да гарантират спазването на своите цели за равнището на дефицита за 2016 г. Въпреки че намаленията на разходите за 2016 г., приети към момента от тези правителства, са значително под очаквания им размер съгласно програмата за

стабилност за 2016 г., испанското централно правителство е одобрило намаления на бюджетните кредити в размер на около 0,2 % от БВП. На 13 юли служебното правителство на Испания обяви своя ангажимент да въведе допълнителни подходящи мерки за намаляване на дефицита. По отношение на приходите, с измененията в Закона за корпоративното данъчно облагане, които следва да се приемат веднага след като новото правителство е сформирано, се предвижда да бъде компенсира загубата на приходи от около 0,5 % от БВП през 2016 г. вследствие на промените в уредбата на плащанията на вноски (*pagos fraccionados*) на корпоративните подоходни данъци, така че да се гарантира, че приходите от корпоративните подоходни данъци ще достигнат равнището, предвидено в програмата за стабилност за 2016 г. По отношение на разходите, по-ранната дата на приключване на финансовата година на централното държавно управление, приета на 14 юли, може да спомогне за ограничаване на разходите през второто полугодие на 2016 г. Независимо от това все още има значителни рискове във връзка с изпълнението на посочените мерки, по-специално що се отнася до своевременното приемане от Парламента на необходимите промени в Закона за корпоративното данъчно облагане и до това дали те ще бъдат достатъчни, за да се компенсира очакваният недостиг на приходи от корпоративните подоходни данъци. Правителството се ангажира също да предприеме по-нататъшни мерки срещу данъчните измами.

(15) В мотивираното искане на Испания до Комисията също така се подчертава отрицателното въздействие на ниската и дори отрицателна инфлация върху процеса на фискалното коригиране и икономиката като цяло. Както беше заявено и в решението на Съвета от 12 юли 2016 г., през периода 2013—2015 г. инфлацията в Испания (измерена с помощта на дефлатора на БВП) действително е значително по-ниска от тази в базовия макроикономически сценарий, залегнал в препоръката (дори е отрицателна през 2014 г. — -0,4 %). 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.

(16) Испания също така повдига методологически въпроси относно предполагаемата невъзможност при сегашната методология за оценяване на ефективните действия да се вземе предвид отрицателната инфлация и точно да се измери потенциалният ръст на БВП по отношение на Испания. Във връзка с възможното подценяване на структурната корекция, осъществена в Испания, следва да се припомни, че при оценката на потенциалния растеж Комисията прилага общоприетия метод на производствената функция, одобрен от Съвета. По отношение на въздействието на отрицателната инфлация Комисията признава в своята аналитична работа, че методологията, одобрена за фискалното наблюдение и базирана на корекция на данните за номиналното салдо чрез оценки за потенциалния БВП, може при наличие на отрицателен инфлационен шок да доведе до подценяване на структурната корекция. Този подход обаче се допълва от измерител на фискалната корекция „отдолу нагоре“, чрез който се оценява дали са постигнати целите за разходите и дали са изпълнени планираните дискреционни мерки по отношение на приходите. Противно на промяната в структурното салдо измерителят „отдолу нагоре“ вероятно ще завиши фискалната корекция след дезинфлационен шок. По отношение на Испания и използването на този метод „отдолу нагоре“ показва, че през периода 2013—2015 г. не е постигнато кумулирано подобрение на състоянието на бюджета спрямо препоръчаната кумулативна структурна корекция от 3,0 % от БВП.

(17) С оглед на мотивираното искане на Испания и предвид предходните съображения — а именно дълбоките структурни реформи, предприети от испанското правителство от 2012 г. насам и продължаващи все още, трудната икономическа среда през периода, обхванат от препоръката на Съвета от юни 2013 г., ангажиментите за намаляване на дефицита, обявени в мотивираното искане на служебното правителство на Испания, наред с мерките за консолидация, въведени вследствие на препоръката на Комисията от 9 март 2016 г. относно мерките, които трябва да бъдат предприети от Испания, за да гарантира своевременно коригиране на своя прекомерен дефицит, отмяната на глобата в размер на 0,2 % от БВП се счита за обоснована,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Глобата в размер на 0,2 % от БВП, която следва да бъде наложена на Испания за непредприемане на ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г., се отменя.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Кралство Испания.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател