

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**от 11 юли 2017 година****относно националната програма за реформи на Испания за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Испания за 2017 г.**

(2017/C 261/08)

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 икономическите политики ⁽¹⁾, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси ⁽²⁾, и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 16 ноември 2016 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който се посочва, че Испания е една от държавите членки, за които ще бъде извършен задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 21 март 2017 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана отгук нататък „препоръка за еврозоната“) ⁽³⁾.
- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тесните взаимовръзки между икономиките в икономическия и паричен съюз, Испания следва да гарантира цялостното и навременно изпълнение на препоръката за еврозоната, както е посочено в препоръки 1—3 по-долу.
- (3) Докладът за Испания за 2017 г. беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бяха оценени напредъкът на Испания в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка със специфичните за страната препоръки, приети през предходните години, и напредъкът на Испания по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Той включва също така задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, резултатите от който бяха публикувани също на 22 февруари 2017 г. Анализът на Комисията ѝ даде основание да заключи, че в Испания съществуват макроикономически

⁽¹⁾ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

⁽³⁾ ОВ C 92, 24.3.2017 г., стр. 1.

дисбаланси от трансгранично значение. По-специално излишъците по текущата сметка водят до намаляване на нетните външни задължения на Испания, които обаче остават значителни и излагат страната на риск при промени в пазарните нагласи. Дългът на частния сектор намаля значително, особено за предприятията, но дългът на домакинствата остава висок. Икономическият растеж се превърна в основна движеща сила за намаляване на дълга, но сериозни рискове продължават да са налице за фискалната устойчивост в средносрочен план. От решаващо значение е да се предприемат действия за намаляване на риска от неблагоприятни последици за испанската икономика вследствие на дисбалансите и — предвид нейния мащаб и трансгранично значение — за целия икономически и паричен съюз. Финансовият сектор продължава да демонстрира висока степен на стабилност, подпомаган от продължаващото му реструктуриране, ниските разходи за финансиране и икономическото възстановяване. През последните години създаването на нови работни места бе интензивно и безработицата намаля с бързи темпове, но продължава да бъде много висока. Реформите на пазара на труда и задържането на нарастването на заплатите са важна движеща сила за засиленото създаване на работни места и повишаването на конкурентоспособността в последните години.

- (4) Испания представи националната си програма за реформи за 2017 г. на 28 април 2017 г., а програмата си за стабилност за 2017 г. — на 29 април 2017 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета ⁽¹⁾, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.
- (6) По отношение на Испания понастоящем се прилагат корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2017 г. Испания планира да коригира прекомерния дефицит до 2018 г. в съответствие с решението на Съвета от 8 август 2016 г. за отправяне на предизвестие към Испания за предприемане на мерки за намаляването на дефицита, преценено за необходимо с цел справяне със ситуацията на прекомерен дефицит („решение на Съвета от 8 август 2016 г.“). Номиналният дефицит се очаква да продължи да намалява до 0,5 % от БВП през 2020 г. В прогнозите за разходите в програмата за стабилност за 2017 г. се отчита материализирането на условни задължения, свързани с магистралите и финансовия сектор, възлизащи на близо 0,4 % и 0,2 % от БВП съответно през 2017 и 2018 г. Не се планира средносрочната бюджетна цел за балансирана бюджетна позиция в структурно изражение да бъде постигната в рамките на срока на програмата за стабилност за 2017 г. Преизчисленото структурно салдо ⁽²⁾ се очаква да достигне - 1,9 % от БВП през 2020 г. В програмата за стабилност за 2017 г. се предвижда съотношението на държавния дълг към БВП да намалее до 98,8 % през 2017 г., 97,6 % през 2018 г. и 92,5 % през 2020 г. Макроикономическите допускания в програмата за стабилност за 2017 г. са реалистични до 2018 г. и преминават в леко оптимистични след това. Като цяло планираното постигане на целите ще продължи да зависи от силните икономически перспективи, които обаче са изложени на рискове. Други рискове за постигането на бюджетните цели са свързани с несигурността относно въздействието на наскоро въведените данъчни мерки. Освен това, като се вземе предвид предполагаемото материализиране на условни задължения (които не са включени в прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г.), програмата за стабилност за 2017 г. се основава на значително по-голямо ограничаване на разходите от заложеното в прогнозата на Комисията през 2017 и 2018 г. Накрая мерките, необходими за подкрепа на планираните цели за дефицита за 2018 г., все още не са конкретизирани.
- (7) На 8 август 2016 г. Съветът поиска от Испания да преодолее съществуващия прекомерен дефицит до 2018 г., и по-специално да намали дефицита по консолидирания държавен бюджет до 4,6 % от БВП през 2016 г., 3,1 % от БВП през 2017 г. и 2,2 % от БВП през 2018 г. Въз основа на актуализираната прогноза на Комисията от пролетта на 2016 г. подобрението в салдото по консолидирания държавен бюджет съответства на влошаване на структурното салдо с 0,4 % от БВП през 2016 г. и на подобрение с 0,5 % от БВП през 2017 и 2018 г. Испания постигна номинален дефицит от 4,5 % от БВП през 2016 г., което е под целта, заложена в решението на Съвета от 8 август 2016 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. се предвижда номиналният дефицит да намалее до 3,2 % от БВП през 2017 г. и допълнително да намалее до 2,6 % от БВП през 2018 г. при непроменени политики, което е съответно с

⁽¹⁾ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

⁽²⁾ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методология.

0,1 % и с 0,4 % от БВП над целите за номиналния дефицит в програмата за стабилност за 2017 г. и целите, определени от Съвета. За разлика от програмата за стабилност за 2017 г., прогнозата не съдържа допускане за материализирането на горепосочените условни задължения. Съвкупната структурна корекция през периода 2016—2017 г. се очаква да бъде постигната, а през 2018 г. при непроменени политики се очаква структурната корекция да бъде под равнището, поискано в решението на Съвета от 8 август 2016 г. Освен това през август 2016 г. Съветът поиска Испания да предприеме мерки за подобряване на фискалната рамка, но в програмата за стабилност за 2017 г. не се докладва за планове за засилване на приноса на правилото за разходите в Закона за стабилността за устойчивостта на публичните финанси. Като цяло Съветът е на мнение, че ще са необходими допълнителни мерки, по-специално през 2018 г., за да бъдат спазени разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж, и по-конкретно условията в решението на Съвета от 8 август 2016 г.

- (8) Испания все още не разполага с ясна и последователна рамка на политиката в областта на обществените поръчки, с която да се гарантират спазване на законодателството, високо ниво на конкуренция и икономическа ефективност, по-специално чрез ефективни предварителни и последващи механизми за контрол, по-голяма прозрачност и координация между възлагащите органи и организации на всички равнища на управление. През 2017 г. правителството представи някои мерки, които ще подобрят системата за надзор на обществените поръчки, и понастоящем се очаква те да бъдат приети от парламента.
- (9) Испания отбеляза напредък в борбата с корупцията, по-специално по отношение на прозрачността на вземане на решения на административно равнище, по-специално въвеждането на законодателство относно прозрачността на финансирането на партиите, разкриването на информация за имущественото състояние и конфликтите на интереси. Сега вече акцентът се измества към прилагането на тези мерки. Въпреки рязкото увеличаване на разследванията за корупция обаче, включващи случаи на местно и регионално равнище, не са разработени специални превантивни стратегии, за да се намалят рисковете от корупция на тези равнища на управление и не е налице обща стратегия за предотвратяване на корупцията на различните равнища на държавно управление. По отношение на други недостатъци, като пропуските в законодателството за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, степента на независимост на неотдавна създадената Служба за контрол на конфликти на интереси и липсата на регулиране на лобирането, все още не са предприети последващи мерки. Друг проблем представлява дългата продължителност на съдебните процедури във връзка с разглеждането на дела за корупция. Наказателнопроцесуалният закон беше изменен през 2015 г., за да се ограничи времето за провеждане на разследванията и да се намалят ненужните забавяния в наказателните производства. Тази промяна обаче би могла да доведе до увеличаване на риска от това процесуалните срокове да не са достатъчни за разглеждане на сложни дела за корупция, ако разпоредбите, предоставящи възможност за удължаване на срока, се окажат рестриктивни.
- (10) Въпреки стандартната ставка на ДДС, която съответства на средната за Съюза, и малката и продължаваща да намалява разлика между потенциалните и действителните приходи от ДДС, приходите от ДДС на Испания са сравнително ниски. Това се дължи главно на широко прилаганото от Испания освобождаване от данъци и на прилагането на намалени данъчни ставки за редица продукти и услуги. В резултат на това Испания регистрира най-голямата разлика в политиката в Съюза през 2014 г. (59 % спрямо средна стойност за Съюза от около 44 %). Аналогично, приходите на Испания от свързани с околната среда данъци са сред най-ниските в Съюза въпреки някои мерки, предприети през последните години, главно в енергийния сектор. Облагането на замърсяването и използването на ресурсите може да генерира по-високи приходи и да донесе съществени социални и екологични ползи. Също така е налице нормативна дисперсия, която води до разнороден подход към определени екологични данъци на регионално равнище. По отношение на разходите правителството възложи на AIReF — независимата фискална институция на Испания, да извърши преглед на разходите на всички равнища на държавно управление. Този преглед може да допринесе за определяне на областите, в които разходните нужди могат да бъдат посрещнати с по-ефективно използване на ресурсите.
- (11) През последните години създаването на работни места се засили, подкрепяно от реформите на пазара на труда и от задържането на нарастването на заплатите. Безработицата намалява с бързи темпове, но продължава да е на едно от най-високите равнища в Съюза, по-специално сред младите и нискоквалифицираните хора, което крие риск от загуба на интерес в трудовия пазар. Почти половината от безработните лица са били без работа в продължение на повече от една година. Испания предприема мерки в подкрепа на младите хора, по-специално чрез разширяване на критериите за допустимост на схемата за гаранция за младежта⁽¹⁾ и засилване на индивидуалната подкрепа за дълготрайно безработните лица. Ефективността на тези мерки зависи от работата на регионалните публични служби по заетостта. Съществуват възможности за засилване на тяхното сътрудничество със социалните служби, така че да се подобри предоставянето на широкообхватни услуги за търсещите работа лица, и по-специално дълготрайно безработните лица и бенефициерите по схеми за гарантиране на доходите. В същото време сътрудничеството на публичните служби по заетостта с работодателите би могло да бъде засилено, по-специално чрез увеличаване на дела на свободните работни места, предлагани от службите по заетостта.
- (12) Испания има едно от най-високите равнища на временна заетост в Съюза и голяма част от срочните договори са с много кратка продължителност. Равнищата на преход от срочни към постоянни договори са много ниски в сравнение със средните стойности за Съюза. Широко разпространеното използване на срочни договори води до по-слаб ръст на производителността (включително вследствие на по-малкото възможности за обучение в процеса на работа), влошени

⁽¹⁾ Препоръка на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта (ОВ С 120, 26.4.2013 г., стр. 1).

условия на труд и повишен риск от бедност. Неотдаващите реформи на пазара на труда имаха слабо положително въздействие за намаляване на сегментацията между постоянните и срочните договори, а продължавашото засилване на трудовите инспекции дава положителни резултати в борбата със злоупотребата със срочни договори. При все това някои от характеристиките на испанския пазар на труда все още може да пречат на наемането на постоянни трудови договори, в това число несигурността при правни спорове вследствие на уволнение заедно със сравнително високите обезщетения при прекратяване на трудовите правоотношения за работниците на постоянни договори. Освен това системата от стимули за наемане на работа продължава да бъде фрагментирана и тя не е насочена по ефективен начин към насърчаване на безсрочните трудови правоотношения. Въпреки че наскоро беше създадена работна група по въпросите на качеството на заетостта, Испания все още не е разработила цялостен план за борба със сегментацията на пазара на труда в съответствие със споразумението от 2014 г. между правителството и социалните партньори.

- (13) Продължават да са налице различия в условията за допустимост по схемите за гарантиране на доходите и във връзката между активизирането и защитата във всички региони и схеми. Някои уязвими групи не са обхванати от механизмите за гарантиране на доходите. Ограничената ефективност на схемите се обяснява отчасти с големи разлики в степента на адекватност и в условията на достъп до регионалните схеми за минимални доходи, както и с фрагментацията на националната система на обезщетения в множество схеми, насочени към различни категории лица, търсещи работа, които се управляват от различни администрации. Тази фрагментация води до разлики в подкрепата за нуждаещите се и пречи на предоставянето на интегрирани модели. В отговор на многобройните предизвикателства провеждащо се в момента проучване има за цел да оцени ефективността на националните и регионалните схеми за подпомагане на доходите. Насочването на семейните помощи е неадекватно. Нещо повече, ако се вземе предвид ефектът на данъчните кредити, данъчно-осигурителната система като цяло е леко регресивна. Освен това използването на детски грижи се увеличава значително с нарастването на семейните доходи, което показва, че са налице пречки за достъпа на родители с ниски доходи. Предоставянето на услуги за дългосрочни грижи се подобрява, но то е различно за отделните региони и текущите нужди все още не са посрещнати.
- (14) Слабите образователни резултати влияят отрицателно върху дългосрочния потенциал за ръст на производителността в Испания. Въпреки значителните подобрения през последните години процентът на преждевременно напускане на училище продължава да бъде сред най-високите в Съюза. Налице са големи регионални различия по отношение на преждевременното напускане на училище и резултатите на учениците, по-специално при основните умения. Обучението на учителите и индивидуалната подкрепа за учащите се са сред факторите за успешно училищно образование в добре представящите се региони. Испания е на второ място в Съюза по процент на повтаряне на класове, което увеличава риска от преждевременно напускане на училище, води до намаляване на перспективите за завършване на образование и влияе отрицателно върху образователните разходи. Пригодността за заетост на завършилите висше образование остава сравнително ниска. Намалената мобилност на студентите и университетските преподаватели, ограничените възможности за стажове, липсата на стимули и липсата на гъвкавост в управлението на университетите продължават да пречат на сътрудничеството с бизнеса в областта на образованието и научните изследвания.
- (15) За да подобрят производителността и конкурентоспособността, Испания би извлякла ползи, ако допълнително насърчи научноизследователската дейност и иновациите. Резултатите в областта на иновациите обаче се влошават и понастоящем са на по-ниско равнище, отколкото през 2007 г., а разликата със средната стойност за Съюза нараства във времето. Слабите резултати в областта на иновациите са съпроводени с намаляващи разходи на частния сектор за НИРД и са признак за слабости в рамката за управление на научните изследвания и иновациите. В началото на 2017 г. започна да функционира Държавната агенция за научни изследвания, която отговаря за управлението на финансирането на научни изследвания и иновации от централното правителство. До този момент не е налице систематично многогодишно планиране на бюджетите за програмите за подпомагане. Освен това ефективността на програмите за подпомагане не се оценява систематично с цел да бъдат подобрени тяхното изработване и прилагане. Поради липсата на стимули и гъвкавост в управлението на университетите публично-частното сътрудничество също продължава да бъде слабо, а мобилността на изследователите между публичния и частния сектор е ниска. Координацията между различните управленски равнища не е оптимална и в резултат на това националните и регионалните политики не функционират в пълна синергия.
- (16) Испанските малки предприятия имат тенденцията да демонстрират значително по-ниска производителност от подобни предприятия в други големи държави членки. Като се има предвид широкото разпространение на малки предприятия в Испания, това се отразява съществено върху производителността на икономиката като цяло. Следователно премахването на пречките пред учредяването, дейността и растежа на предприятията би довело до увеличаване на инвестициите и производителността. През последните години испанското правителство прие редица мерки, насочени към улесняване на създаването на предприятия и техния растеж. Консолидирането и пълното прилагане на тези реформи е от съществено значение, за да имат те пълноценен ефект. Законът за единството на пазара, приет през 2013 г., допринесе за справянето с проблема с допълнителните разходи за предприемачите, произтичащи от значителните различия и дублирането в регулирането на стопанската дейност в различните региони. Все по-голямото използване от предприятията на механизма за жалби, предвиден в този закон, за търсене на правна защита във връзка с пречки пред достъпа до пазара е признак за евентуална необходимост от допълнително опростяване на процедурите за лицензиране. Координацията между съответните публични администрации, включително на секторно равнище, изисква повече усилия. Това е от ключово значение, за да се гарантира, че

съществуващото и бъдещото законодателство на всички равнища предвиждат ефективни мерки за премахване на излишните бариери пред навлизането на пазара, включително за нови бизнес модели в икономиката на сътрудничеството. В търговията на дребно двойните разрешения за обекти за търговия на дребно продължават да ограничават излишно навлизането на пазара. Изискванията за достъп до пазара, предвидени в регионалното законодателство за услугите за превозни средства с шофьор и краткосрочно настаняване под наем, биха могли да възпрепятстват излишно балансираното развитие на икономиката на споделянето. През първите месеци на 2017 г. Испания предприе мерки за подобряване на прилагането на Закона за единството на пазара, като примери за това са приетият неотдавна наръчник за неговото прилагане и публикуваният каталог на добрите и лошите практики по прилагането.

- (17) Регламентирането на професионалните услуги продължава да бъде сравнително рестриктивно. Протекционистични права (запазени дейности) се предоставят изборително в полза на определени доставчици на услуги, като се изключват други участници, притежаващи съответни сходни квалификации. В голям брой професии съществува задължително изискване за членство в професионално сдружение. Нивото на рестриктивност в Испания е по-високо в сравнение със среднопретегленото за Съюза за строителните инженери, архитектите и екскурзоводите. То е по-ниско от средното за Съюза за представителите по патентноправни въпроси и адвокатите, въпреки че достъпът до адвокатската професия е предмет на повече ограничения, отколкото за всяка друга професия в Испания. Законопроектът за професионалните услуги предвижда, наред с другото, рационализиране на членството в професионално сдружение, но той все още не е приет. В рамките на реформата се предвиждат също така по-голяма прозрачност и отчетност на професионалните организации, „отваряне“ на неоснователно запазени дейности и гарантиране на единството на пазара по отношение на достъпа до професионални услуги и тяхното упражняване в Испания.
- (18) В рамките на европейския семестър за 2017 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Испания, който беше публикуван в доклада за страната от 2017 г. Тя оцени също програмата за стабилност за 2017 г. и националната програма за реформи за 2017 г., както и последващите действия по препоръките, отправени към Испания през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Испания, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите решения на държавите членки.
- (19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2017 г., като становището му ⁽¹⁾ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (20) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2017 г. и програмата за стабилност за 2017 г. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1—3 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Испания да предприеме следните действия през 2017 и 2018 г.:

1. Да гарантира спазване на решението на Съвета от 8 август 2016 г., в това число мерки за укрепване на фискалната рамка и рамката за обществените поръчки. Да предприеме цялостен преглед на разходите с цел да се определят възможни области за подобряване на ефективността на разходите.
2. Да засили координацията между регионалните служби по заетостта, социалните служби и работодателите да отговарят по-добре на нуждите на търсещите работа и работодателите. Да предприеме мерки за насърчване на наемането на безсрочни трудови договори. Да предприеме мерки за преодоляване на регионалните различия и разпокъсаността в схемите за гарантиране на доходите и да подобри подпомагането за семействата, включително достъпа до качествени грижи за деца. Да повиши значението на висшето образование на пазара на труда. Да предприеме мерки по отношение на регионалните различия в образователните резултати, по-специално чрез засилване на обучението на учителите и индивидуалната подкрепа за учащите се.
3. Да осигури подходящи устойчиви инвестиции в научни изследвания и иновации и да укрепи управлението им на различните равнища на държавно управление. Да гарантира цялостното и своевременно прилагане на Закона за единството на пазара по отношение на съществуващото и бъдещото законодателство.

Съставено в Брюксел на 11 юли 2017 година.

За Съвета

Председател

T. TÖNISTE

⁽¹⁾ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.