



Брюксел, 18.5.2016 г.
COM(2016) 329 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Испания за 2016 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Испания
за 2016 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Испания за 2016 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Испания за 2016 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 икономическите политики¹, 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 дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

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 26 ноември 2015 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁵, с което постави началото на европейския семестър за 2016 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 17—18 март 2016 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 26 ноември 2015 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁶, в който беше посочено, че Испания е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. В същия ден

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2016) 329 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 и P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

Комисията прие също и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната⁷. Тази препоръка беше одобрена от Европейския съвет на 18—19 февруари 2016 г. и приета от Съвета на 8 март 2016 г. Като държава, 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.

- (2) Докладът на Комисията за Испания за 2016 г.⁸ бе публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бе оценен напредъкът на Испания в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 14 юли 2015 г., и напредъкът на Испания по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включваше също така задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. На 8 март 2016 г. Комисията представи резултатите от задълбочения преглед.⁹ Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Испания са налице макроикономически дисбаланси. По-специално високото равнище на външния и вътрешния дълг, както публичния, така и частния, продължава да представлява уязвимост в контекста на високата безработица. Изключително голяма е необходимостта от действия за намаляване на риска от неблагоприятни последици за испанската икономика и — предвид нейния мащаб — от отрицателен ефект върху икономическия и паричен съюз. Въпреки подобряването на баланса по текущата сметка, нетните външни пасиви не се очаква да достигнат разумно равнище в краткосрочен план. В ход е намаляване на задлъжнялостта на частния сектор, подкрепяно частично от благоприятните условия на растеж, но тази необходимост не отслабва, а публичният дълг остава висок. Предприети са мерки във финансовия сектор, а също и по отношение на уредбата на корпоративната и индивидуалната несъстоятелност, но са необходими допълнителни действия за иновации и умения и за спазване на Пакта за стабилност и растеж.
- (3) На 29 април 2016 г. Испания представи своята национална програма за реформи за 2016 г., а на 30 април 2016 г. — своята програма за стабилност за 2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, 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 изменения в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, в които ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове се обвързва с доброто икономическо управление¹⁰.

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ COM(2016) 78 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

- (5) По отношение на Испания понастоящем се прилагат корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2016 г. Испания планира да постигне цели за номиналния дефицит от 3,6 % от БВП през 2016 г. и 2,9 % от БВП през 2017 г. Следователно планирано е прекомерният дефицит да бъде коригиран година по-късно от препоръчаното от Съвета, след като целите за структурната корекция и номиналния дефицит не бяха постигнати през 2014 г. и 2015 г. Посочените цели предполагат пълното изпълнение на постоянните икономии в размер на 0,4 % от БВП на централно и регионално равнище, обявени в отговор на препоръката на Автономната комисия от 9 март 2016 г. Планира се впоследствие дефицитът да продължи да спада до 1,6 % от БВП през 2019 г. Не се планира обаче постигането в срока на програмата за стабилност на средносрочната цел за балансирано състояние на бюджета в структурно изражение. По-специално се предвижда преизчисленото структурно салдо да се подобри само слабо през 2016 г. и 2017 г. до приблизително $-2\frac{1}{2}$ % от БВП и да спада бавно, за да достигне $-2\frac{3}{4}$ % от БВП през 2019 г. Съотношението дълг/БВП спадна само слабо през 2015 г. до 99,2 % от БВП и се очаква да спадне леко през 2016 г. и 2017 г. и по-отчетливо през следващите две години до 96% от БВП през 2019 г., като първичното салдо се превръща в излишък. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е реалистичен за 2016 г. и 2017 г. и до известна степен оптимистичен след това. Той е одобрен от испанския Независим орган за фискална отговорност (AIReF). Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. дефицитът ще възлиза на 3,9 % от БВП през 2016 г. и 3,1 % от БВП през 2017 г., т.е. над целите за номиналния дефицит в програмата за стабилност. Следователно не се предвижда Испания да коригира прекомерния дефицит през 2016 г., както бе препоръчано от Съвета. Рисковете по отношение на целите за дефицита произхождат главно от несигурността относно изпълнението на икономии от мерките, приети през март/април 2016 г. Тъй като се предвижда, че структурният дефицит ще нарасне леко и през двете години, структурната корекция не съответства на изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Въз основа на своята оценка на програмата за стабилност и предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г., Съветът е на мнение, че съществува риск Испания да не спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. По тази причина са необходими допълнителни мерки, за да се гарантира спазването на тези разпоредби през 2016 г. и 2017 г.
- (6) По силата на член 10, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1466/97 Комисията ще следи редовно за изпълнението на действията, предприети Испания в отговор на последната препоръка на Съвета по член 126, параграф 7 от ДФЕС. Поради това Комисията ще препоръча на Съвета предприемането на съответните стъпки в рамките на процедурата по прекомерен дефицит.
- (7) От 2012 г. насам фискалната рамка на Испания бе укрепена, за да може, наред с другото, да предотвратява отклонения и да гарантира спазването на всички равнища на държавното управление на съответните им дефицит, дълг и разходни цели. Освен това в средата на 2015 г. бе одобрено правило за прилагане (на доброволни начала) на регионално равнище, което да ограничи растежа на разходите за здравеопазване и фармацевтични продукти, а през ноември 2015 г. бе подписано споразумение между правителството и фармацевтичната промишленост, което да спомогне за рационализирането на разходите за лекарствени продукти. Въпреки това, през 2015 г. повечето

региони, както и секторът на социалната сигурност не постигнаха в значителна степен своите вътрешни фискални цели. Разпоредбата за разходите, предвидена в Закона за стабилност, не бе спазена от централните, регионалните и местните подсектори на управлението и нарастване на разходите за фармацевтични продукти, по-специално в болниците, стана още по-изразено, дори ако се изключи въздействието на новите лечения против хепатит С.

- (8) В областта на обществените поръчки постиженията на Испания са добри по отношение на качеството на законодателството и наличността на процедури за обжалване. Положени са усилия за рационализиране на обществените поръчки, по специално чрез механизми за съвместно възлагане на обществени поръчки. Несъответствията, които се наблюдават обаче между различните администрации, при осъществяването на обществените поръчки и недостатъчните механизми за контрол възпрепятстват съответното прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки През последните години броят на предполагаемите нарушения на законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки, за които е известно на Комисията, е относително висок. Освен това испанската Сметна палата посочи някои слабости като честото използване на процедурата на договаряне без публикуване, многократното изменение на договорите, практиката на разделяне на договорите на по-малки поръчки, прекомерното използване на спешни процедури и недостатъчната точност и яснота на тръжната документация и административните решения.
- (9) Испания осъществи значителен напредък в реструктурирането на финансовия сектор. Приложен бе законът за спестовните банки, целящ укрепването на тяхното управление и намаляването на контролните дялове, държани от банкови фондации. Изпълнението на плановете за реструктуриране на банките, получаващи държавна помощ, е в доста напреднала фаза. Централната банка на Испания измени съществуващия счетоводен режим за кредитните институции и прие нова уредба за SAREB — испанското дружество за управление на активи. Новата уредба ще позволи на SAREB да възприеме съответен подход към обезценките и ще му помогне да адаптира своите политики за намаляване на задлъжнялостта в съответствие с реалистични пазарни прогнози.
- (10) Реформите на пазара на труда, предприети през последните години, направиха по-силна взаимовръзката между заетостта и растежа, като бе възобновено създаването на работни места, подкрепено от повишената гъвкавост и продължаващото задържане на заплатите. Колективните трудови договори подкрепиха тази тенденция, благодарение също на междуотрасловото споразумение, подписано през юни 2015 г. Неотдавнашното увеличение на заетостта се дължи главно на временни договори, въпреки че броят на новоподписаните безсрочни трудови договори бавно нараства. При все това възползването от насърчителните мерки за наемане за постоянно на нови работници остава ограничено, като делът на временните работници остава един от най-високите в ЕС, а техните възможности да преминат към постоянен договор остават слаби. Кратката продължителност на временните договори намалява стимулите за инвестиране в човешки капитал и пречи на растежа на производителността. Въпреки че намалява с бързи темпове, безработицата продължава да е много висока, особено сред младите хора, и нейната средна продължителност се увеличава. Постоянно високата дългосрочна безработица

поражда опасност от превръщане на безработицата в трайно явление, което засяга отрицателно условията на труд и социалните условия. Почти 60 % от дългосрочно безработните са нискоквалифицирани, което изисква подходящи активни и пасивни политики на пазара на труда, както и политики за справяне с широко разпространените несъответствия между търсените и предлаганите умения и за предотвратяване амортизацията на уменията сред тази група. Взаимодействие с работодателите при разработването на програми за обучение е все още слабо.

- (11) Ефективността на активирането и активните мерки на пазара на труда зависи до голяма степен от капацитета на службите по заетостта да разработват и предлагат индивидуализирана подкрепа на бенефициерите. Изпълнението на неотдашните реформи на активните политики на пазара на труда напредва бавно, а капацитетът на публичните служби по заетостта да предоставят ефективни, персонализирани консултации и помощ при търсене на работа е все още ограничен. Сътрудничеството между публичните служби по заетостта и частните агенции за намиране на работа остава слабо. Освен това сътрудничеството между публичните служби по заетостта и социалните служби на различните региони остава непостоянно, което възпрепятства предоставянето на координирана помощ на най-отдалечените от пазара на труда лица, особено на получаващите минимален доход. Съществуват значителни разлики между регионите по отношение на схемите за подпомагане на доходите, например в начина на предоставяне, в изискванията за допустимост, в обхвата и адекватността, като същевременно трудности при прехвърлянето на социални обезщетения възпрепятстват междурегионалната трудова мобилност. Освен това информацията за прехода от схемите за минимален доход към заетост е твърде ограничена. Испания понастоящем изготвя карта на националните и регионалните схеми за подпомагане на доходите в страната, обхващаща националните и регионалните нива. При все че бяха въведени някои мерки, ефективността на семейните и жилищните помощи за намаляването на бедността остава ограничена, а липсата на адекватни и достъпни грижи за деца и на дългосрочни грижи обезсърчава най-вече жените да започнат работа.
- (12) Все по-бързите промени в отрасловия състав на заетостта, на които Испания е свидетел от 2008 г. насам, са придружени от увеличаване на несъответствията между търсените и предлаганите умения. Ниското общо равнище на уменията затруднява прехода към дейности с по-висока добавена стойност и пречи на растежа на производителността. Въпреки високия брой на завършилите висше образование, предлаганите умения не са достатъчно съобразени с нуждите на пазара на труда и степента на пригодност за заетост на наскоро дипломираните е сред най-ниските в Европа, като значителен дял от тях работят на работни места, които не изискват висше образование. Освен това, въпреки слабото подобрене през последните пет години, подпомогнато отчасти от инициативи за засилване на присъствието на бизнеса в университетските управителни съвети, сътрудничество между университетите и предприятията продължава да бъде слабо. Намалената мобилност на университетските преподаватели, липсата на гъвкавост на университетската система на управление и административните бариери, пред които са изправени службите за трансфер на научноизследователските резултати (*Oficinas de transferencia de resultados de investigación*), правят пречките за по-тясно сътрудничество още по-значителни.

- (13) Политиката за научни изследвания и иновации в Испания е изправена пред няколко предизвикателства. Взаимодействието между публичните и частните научни изследвания е слабо. Интензитетът на научните изследвания и иновациите в Испания (разходите за научни изследвания и иновации в отношение към БВП) продължава да намалява на фона на сравнително малък брой иновационни дружества и ограничени стимули за сътрудничество между публичните научноизследователски организации и бизнеса. Испания изостава по отношение на повечето бизнес показатели за иновации. Разликата в разходите за интензитет на научните изследвания и иновациите спрямо ЕС като цяло е особено значителна по отношение на инвестициите в научни изследвания и иновации от частния сектор (0,6 % в Испания спрямо 1,3 % за ЕС като цяло). Рисковият капитал все още не е широко използван в Испания, по-специално на първоначалния етап. Слабата координация на политиките за научни изследвания и иновации в Испания е довела до фрагментирани регионални структури от органи и програми за насърчаване на иновационни дейности и стимулиране на сътрудничеството между науката и бизнеса, което създава значителни предизвикателства за предприятията, особено за по-малките от тях. Слабото участие на бизнеса в иновационни дейности може да е признак на липса на благоприятни за иновациите рамкови условия и стимули. Както се подчертава в партньорската проверка, извършена от ERAC (Комитет за европейското научноизследователско пространство), на испанската система за научни изследвания и иновации през 2014 г., повечето успешни публични научноизследователски системи се отличават с по-високи степени на оценка и отчетност, отколкото са наблюдаваните в Испания. В този контекст отпускането на публично финансиране за научноизследователски и иновационни дейности в университетите и публичните научноизследователски организации обикновено не се основава на постиженията, което намалява техните стимули за подобряване на качеството и приложимостта на научните резултати.
- (14) Малката средна големина на испанските дружества помага да се обясни трайната ниска производителност на икономиката. Разрастването на дружествата, съчетано с подобряването на човешкия капитал, иновациите, технологиите, достъпа до финансиране и ефикасно правосъдие, би могъл да стимулира общата производителност. През 2015 г. се засилиха инвестициите на предприятията, подкрепени от условията на динамично търсенето, ниските разходи по заемите, както и текущото оздравяването на балансите на корпоративния сектор и домакинствата. Испания предприе различни мерки за улесняване на растежа на стопанската дейност. Например наскоро бе приет закон за финансирането на бизнеса, който се очаква да улесни достъпа до финансиране за малките и средните предприятия (МСП). Освен това вече стана задължителна предварителната оценка на потенциалното въздействие на новото законодателство върху МСП. За започването на бизнес и стартирането на някои стопански дейности обаче продължават да са необходими относително дълго време и много разрешения.
- (15) Значителните разлики между отделните региони на Испания по отношение на регулаторните практики, включително относно лицензирането на стопанска дейност, могат да ограничат способността на дружествата да се разрастват. Законът за единството на пазара има за цел да намали пречките пред достъпа до икономическа дейност и нейното упражняването на територията на всички испански региони, както и да подобри регулаторните разпоредби. Той би могъл

евентуално да окаже значително въздействие върху премахването на пречките пред инвестициите и да улесни лицензирането на стопанска дейност, самата стопанска дейност и растежа на дружествата. Той се прилага обаче твърде бавно от регионалните правителства, а вече тече третата година от прилагането му. По същия начин ползите от реформата в сектора на търговията на дребно от 2014 г. зависят това дали регионалните правителства са приели необходимите актове за прилагане. В допълнение справянето с пречките пред достъпа до сектора на професионалните услуги може да подобри производителността в други сектори, които използват тези ресурси. Настрани от транспонирането на Директивата за услугите в испанското право, няма напредък по отношение на хоризонтална реформа на регулаторната уредба за регламентирани професии и професионалните сдружения, с изключение на сертифицирането на проекти от професионален съвет. Не бе приета реформата, планирана в няколко последователни национални програми за реформа. Тази реформа бе насочена към определяне на професиите, за които се изисква регистрация в професионална организация, повишаване на прозрачността и отчетността на професионалните организации, „отключване“ на неоснователно запазените дейности и гарантиране на единството на пазара по отношение на достъпа до професионални услуги и тяхното упражняване в Испания.

- (16) В рамките на европейския семестър Комисията извърши анализ на икономическата политика на Испания и го публикува в доклада за страната от 2016 г. Тя оцени също програмата за стабилност и националната програма за реформи, както и последващите действия по препоръките, отправени към Испания през предходните години. Тя 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 ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на ЕС чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1 — 4 по-долу.
- (17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност, като становището му¹¹ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (18) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1 — 4 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Испания да предприеме следните действия през 2016 г. и 2017 г.:

- (1) Да гарантира трайна корекция на прекомерния дефицит през 2017 г., като намали дефицита по консолидирания държавен бюджет до 3,7 % от БВП през 2016 г. и до 2,5 % от БВП през 2017 г., за което да предприеме необходимите структурни мерки и да използва всички извънредни приходи за понижаването на дефицита и дълга. Това съответства на подобрене на структурното салдо в размер на 0,25 % от БВП през 2016 г. и 0,5 % от БВП през 2017 г. Да прилага инструментите, посочени във фискалното рамково законодателство, на всички равнища на държавното управление. Да засили механизмите за контрол при възлагането на

¹¹ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

обществени поръчки и координацията на политиките за обществените поръчки на различните равнища на държавното управление.

- (2) Да предприеме мерки за подобряване на интегрирането на пазара на труда, като се съсредоточи върху индивидуализираната подкрепа и засилването на ефективността на мерките за обучение. Да увеличи капацитета на регионалните служби по заетостта и да подобри тяхната координация със социалните служби. Да преодолее пропуските и несъответствията в схемите за минимален доход и да подобри схемите за подкрепа на семейството, включително достъпа до качествени грижи за деца и дългосрочни грижи.
- (3) Да предприеме допълнителни мерки за повишаване на значението на пазара на труда за висшето образование, включително чрез предоставяне на стимули за сътрудничество между университетите, дружествата и научните изследвания. Да увеличи основаното на постиженията финансиране на публичните научноизследователски органи и университети и да насърчи инвестициите на частния сектор за научни изследвания.
- (4) Да ускори прилагането на Закона за единството на пазара на регионално равнище. Да гарантира изпълнението от страна на автономните райони на мерките за реформа, приети за сектора на търговията на дребно. Да приеме планираната реформа относно професионалните услуги и сдружения.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*