

**СТАНОВИЩЕ НА СЪВЕТА****от 10 март 2009 г.****относно актуализираната програма за стабилност на Испания за периода 2008-2011 г.**

(2009/C 68/04)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност,

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 <sup>(1)</sup>, и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Комисията,

след консултации с Икономическия и финансов комитет,

ИЗДАДЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

- (1) На 10 март 2009 г. Съветът разгледа актуализираната програма за стабилност на Испания за периода от 2008 г. до 2011 г.
- (2) Според междинните прогнози на службите на Комисията от януари 2009 г. темпът на растеж на БВП на Испания е намалял до 1,25 % през 2008 г. в реално изражение. Испания е изправена пред вътрешни и външни предизвикателства в процеса на уравнивяване на икономиката. Във вътрешен план, жилищният сектор се свива, а цените на жилищата падат. Във външен план, продължителните дефицити по текущата сметка доведоха до бързо нарастваща задлъжнялост, от която произтичат растящи лихвени плащания към чужбина. От първата половина на 2008 г. властите на Испания са приели редица мерки за стимулиране на икономическата активност. Те включват временни и постоянни намаления на данъците и инвестиционни проекти, възлизали на около 2 % от БВП през 2009 г., както и поредица от структурни реформи. В допълнение към тези дискреционни мерки, публичните финанси са сериозно повлияни от икономическия спад, което ограничава възможностите за допълнително фискално стимулиране без да се застраши добрата бюджетна позиция в дългосрочен план. Поради това Испания е изправена пред предизвикателството да увеличи потенциалния растеж в условията на продължителен икономически спад, като в същото време улесни извършващата се корекция на съществуващите макроикономически неравновесия.
- (3) В макроикономическия сценарий, на който се основава програмата, се предвижда намаляване на ръста на реалния БВП с 1,6 % през 2009 г. и възстановяване през 2010 г. и 2011 г. съответно на нива 1,2 % и 2,6 %. Ускоряването ще бъде предимно въз основа на вътрешното търсене, а външният дефицит се очаква да намалее от над 9 % от БВП през 2008 г. на 5,5 % през 2011 г. В програмата се вземат предвид мерките за стимулиране, приети в отговор на икономическия спад, но не се представят изрични оценки за тяхното влияние върху растежа на реалния БВП. При наличната понастоящем информация <sup>(2)</sup> може да се направи оценката, че този сценарий изглежда основан на до известна степен оптимистични предвиждания за растежа за 2009 г. и определено оптимистични допускания за следващите години. Въз основа на намаляване на дефицита по сметката на стоките и услугите, в програмата се предвижда намаляване на външния дефицит от 9,2 % от БВП през 2008 г. на 5,4 % от БВП през 2011 г.
- (4) Според оценката в междинната прогноза на службите на Комисията от януари 2009 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет за 2008 г. възлиза на 3,4 % от БВП <sup>(3)</sup>, което е в съответствие с посочената в актуализираната програма за стабилност стойност. Това равнище обаче е много по-ниско от целта за излишък от 1,2 % от БВП, поставена в предишната актуализация. Влошаването на бюджетната позиция е в резултат на дискреционни мерки и много по-слаба икономическа активност. Намаляването на приходите от преки данъци отразява комбинация от намаления на личното и корпоративното подоходно облагане и значително намаляване на корпоративните печалби, свързани със спад на пазарите на активи, включително на недвижимите имоти.

<sup>(1)</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1. Документите, цитирани в настоящия текст, са достъпни на интернет адрес: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> При оценката се отчита най-вече междинната прогноза на службите на Комисията от януари 2009 г., но и други данни, които са станали известни оттогава насам.

<sup>(3)</sup> С оглед на докладваното превишаване на посочената в Договора референтна стойност, на 18 февруари 2009 г. Комисията изготви доклад по член 104, параграф 3 от Договора.

Приходите от косвени данъци спадат поради забавянето на ръста на потребителските разходи и особено на намаляването на сделките с жилища, както и на намаляващи приходите еднократни мерки, като промените в плащането и възстановяването на ДДС. Превишаването на разходите отразява по-специално действието на автоматичните стабилизатори чрез по-високите социални трансфери, включително обезщетенията при безработица.

- (5) В актуализацията на програмата за стабилност е предвиден бюджетен дефицит от 5,8 % от БВП за 2009 г. спрямо 6,2 % в междинната прогноза на службите на Комисията. Влошаването на бюджетното салдо се обяснява с приемането на редица дискреционни мерки, възлизащи на около 2 % от БВП, но също и с действието на автоматичните стабилизатори в отговор на икономическия спад (по оценки на стойност около 1 % от БВП). Дискреционните мерки включват пакета за стимулиране на икономиката от ноември 2008 г. (малко над 1 % от БВП). В него е предвидено създаването на Централен правителствен фонд за местни публични инвестиции, разполагащ с 0,75 % от БВП, с цел осъществяване на нови публични проекти. Намаляващите приходите еднократни мерки възлизат на около 0,75 % от БВП, включително изменението на системата за възстановяване на ДДС и намаляването на удържания при източника личен подоходен данък за данъкоплатци с ипотечни кредити. Като цяло през 2009 г. фискалната политика ще бъде експанзионистична в съответствие с препоръката в Европейския план за икономическо възстановяване.
- (6) Очаква се след като достигне върхова стойност през 2009 г. номиналният дефицит да намалее до под 4 % от БВП през 2011 г. Първичното салдо следва същата динамика и се очаква дефицитът да достигне 1,9 % от БВП до 2011 г., спрямо дефицит от 4,1 % през 2009 г. В структурно изражение държавният дефицит ще нарасне от 3,5 % от БВП през 2008 г. до 4,75 % през 2009 г. в резултат на отражението върху бюджета на дискреционните мерки, но и на спада на приходите, свързани с извършващата се корекция в сектора на недвижимите имоти. Това изключва 0,75-те процентни пункта от БВП от намаляващите приходите еднократни мерки, включени в бюджета за 2009 г.

В актуализацията е заложена динамика на фискално уравнивяване, при която се предвиждат подобрения на структурното салдо съответно с 1,25 % и малко над 0,5 % от БВП през 2010 г. и 2011 г. В резултат на това в програмата се предвижда намаляване на структурния дефицит до 2,75 % <sup>(1)</sup> през 2011 г. Според програмата целта на това уравнивяване е да се започне отново да се преследва средносрочната бюджетна цел за балансирана бюджетна позиция, но не се очаква тя да бъде постигната в рамките на периода на програмата. Подобрението през 2010 г. може отчасти да се обясни с временния характер на пакета за стимулиране, приет през ноември 2008 г. Освен това в програмата не се посочват мерки в подкрепа на прогнозираното намаляване на структурното салдо. Планира се брутният държавен дълг, възлизащ по оценки на 39,5 % от БВП през 2008 г., да нарасне с около 14 пункта през периода на програмата. За повишаването на дела на дълга способстват не само увеличаването на дефицита и намаляването на растежа на БВП, но и придобиването на активи от банки в рамките на пакета за спасяване на финансовия сектор, основно през 2009 г.

- (7) Съществува риск да се постигнат по-лоши от предвидените бюджетни резултати през периода на програмата. Първо, предвижданият в актуализацията макроикономически сценарий изглежда се основава на благоприятни допускания по отношение на растежа, особено през последните години от програмата. Второ, бюджетните цели за 2010 г. и 2011 г. не са подкрепени с други мерки освен обявеното преустановяване на пакета от ноември 2008 г. Освен това през 2009 г. регионалните и местните органи на управление могат да имат дефицити без обичайното задължение да представят план за възстановяване на равновесието, в съответствие със Закона за бюджетна стабилност, който допуска такова освобождаване в случай на значителни отклонения на реалната икономика от първоначалните прогнози. Предвид рисковете, свързани с макроикономическия сценарий и постигането на бюджетните цели, както и несигурността по отношение на въздействието на гаранциите, предоставени в контекста на пакета за спасяване на финансовия сектор, динамиката на съотношението на дълга би могла да бъде по-неблагоприятна от предвидената в програмата. Увеличаването на дълга във връзка с предприятиите в подкрепа на финансовия сектор мерки обаче би се компенсирало, ако схемата за подкрепа и свързаните с нея финансови операции се окажат успешни.

<sup>(1)</sup> Използвайки като показател коригираното спрямо фазата на икономическия цикъл салдо, преизчислено въз основа на информацията в програмата, и определението на еднократните и други временни мерки, прилагано от службите на Комисията, се очаква структурното салдо да бъде - 3,1 % от БВП през 2008 г., - 4,1 % през 2009 г. и - 3,4 % през 2010 г.

- (8) Дългосрочното въздействие от застаряването на населението върху бюджета е значително над средното ниво за ЕС, най-вече поради относително високото нарастване на разходите за пенсии като дял от БВП през следващите десетилетия. Докато много добрата бюджетна позиция през 2007 г. допринесе за частичното компенсиране на предвиденото въздействие на застаряването на населението върху бюджета в дългосрочен план, предвидените в програмата изменения на бюджетната политика биха могли да имат обратен ефект. Освен това, ако за изходна точка се вземе бюджетната позиция за 2009 г. според междинните прогнози на службите на Комисията, предизвикателствата по отношение на устойчивостта биха били значително по-големи в сравнение с последната актуализация. Подобряването на първичното салдо в средносрочен план и прилагането на допълнителни структурни мерки с цел ограничаване на същественото нарастване на разходите, свързани със застаряването на населението, биха спомогнали за намаляване на големите рискове за устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план.
- (9) Средносрочната бюджетна рамка е от ключово значение за стимулирането на добро фискално планиране и дава като цяло добри резултати, въпреки че те се влошават след 2008 г. Не се планират реформи на тази рамка. В програмата обаче се очертават редица реформи, насочени към подобряване на качеството на публичните финанси. По отношение на приходите, те включват намаляване на данъчната тежест за получените доходи чрез данъчен кредит за личните подоходни данъци в размер до 400 EUR на данъкоплатец, механизъм за използване на данъчен кредит при изплащане на ипотечни кредити, премахване на данъка върху богатството и втория етап на реформата на корпоративното подоходно облагане, както и мерки с цел подобряване на функционирането на данъчната система като възможността за възстановяване на ДДС на месечна основа. По отношение на разходите е отдаден приоритет на производствените разходи, успоредно с необходимостта да се овладее междинното публично потребление. В програмата се подчертава ролята на държавната агенция за оценяване на публичната политика и качеството на услугите като крачка напред към насърчаването на култура на оценяване, която следва да подобри ефективността и качеството на публичните услуги.
- (10) Испанското правителство е приело редица мерки за стабилизиране на финансовия сектор. Те включват увеличаване на размера на Фонда за гарантиране на депозитите (от 20 000 EUR на 100 000 EUR на притежател на сметка и на банка) и създаване на Фонд за придобиване на финансови активи с цел да се насърчи отпускането на кредити на дружества и физически лица, разполагаш с 30 млрд. EUR (почти 3 % от БВП), като е предвидена възможност той да нарасне до 50 млрд. EUR. Освен това властите решиха да дадат извънредни пълномощия на Министерството на икономиката и финансите да предоставя държавни гаранции за нови операции за финансиране през 2009 г. от установени в Испания банки на стойност до 100 млрд. EUR (10 % от БВП) с падеж между три месеца и три години, и да придобива ценни книжа, емитирани от установени в Испания банки с цел увеличаване на собствения им капитал.
- (11) Испанското правителство е приело значителни дискреционни мерки в отговор на икономическия спад. Пакетът за стимулиране на икономиката за 2009 г. е в съответствие с приетия от Европейския съвет през декември 2008 г. Европейски план за икономическо възстановяване и представлява адекватен отговор на икономическия спад, предоставящ временна подкрепа за икономическата дейност през 2009 г. Той е съсредоточен основно върху инвестициите, покупателната способност на домакинствата и бизнеса и малките и средните предприятия. Мерките, възлизали на около 1 % от БВП, бяха вече планирани в специфични пакети през април и август 2008 г., а останалите включват нови действия, приети в пакет за фискално стимулиране, представен през ноември 2008 г. (малко над 1 % от БВП). Този пакет от ноември 2008 г. е своевременен, целенасочен и с временен характер. Посочените мерки до голяма степен отговарят на главните цели на политиките по отношение на краткосрочните перспективи. Актуализацията включва и поредица от структурни мерки, които са част от по-дългосрочен план за реформа на политиките, но помагат да се даде отговор на настоящите предизвикателства, възникнали в резултат на икономическия спад. Тези мерки са свързани със средносрочния план за реформи и специфичните за страната препоръки, предложени от Комисията на 28 януари 2009 г. в рамките на Лисабонската стратегия за растеж и работни места. С тях се цели да се увеличи потенциалът за растеж, да се повишат конкурентоспособността и заетостта, както и да се подпомогнат доходите на групите в неравностойно положение, като те включват транспонирането на директивата за услугите.

- (12) Като цяло показателите за фискалната политика в програмата са експанзионистични за 2009 г. и леко рестриктивни за 2010 г. По-конкретно, за 2010 г. в програмата е заложена промяна на тенденцията за фискална експанзия от 2009 г. и по-нататъшно структурно подобрене през 2011 г. Като се вземат предвид обаче рисковете за бюджетните прогнози, за да може промяната на тенденцията през 2010 г. да бъде ефективна, се изискват допълнителни действия. В програмата се предвижда номиналният дефицит да остане над референтната стойност от 3 % от БВП. Планираното в програмата намаляване на дефицита през 2010 г. и след това не е подкрепено с мерки в тази насока.
- (13) По отношение на изискванията за данните, посочени в кодекса за програмите за стабилност и за сближаване, в програмата има някои пропуски по отношение на задължителните и незадължителните данни <sup>(1)</sup>.

Цялостното заключение е, че резкият спад на икономическата активност и някои дискреционни мерки доведоха до дефицит над 3 % от БВП през 2008 г. след продължителен период, през който публичните финанси на Испания бяха близо до равновесие или с излишък. С актуализираната програма за стабилност се цели значително фискално стимулиране през 2009 г. в съответствие с Европейския план за икономическо възстановяване с цел противодействие на продължителното забавяне на икономическата дейност. Това ще доведе до увеличаване на държавния дефицит, като съотношението на дълга ще продължи да бъде съществено над 60 % от БВП. Подобряването на дългосрочната фискална устойчивост следва да бъде приоритет. Благоприятните макроикономически допускания могат да предполагат по-нисък от предвиждания в програмата принос на икономическия растеж за фискалната консолидация, а постигането на уравнивяване не е подкрепено напълно с конкретни мерки. Освен това подобряването на качеството на публичните финанси е важно и за да се подпомогне плавното уравнивяване на икономиката по отношение на дисбаланси, пред които тя е изправена.

Предвид изложената оценка Испания се приканва:

- (i) да приложи фискалната политика за 2009 г., както е планирано, в съответствие с Европейския план за икономическо възстановяване и в рамките на Пакта за стабилност и растеж, като същевременно избягва по-нататъшно влошаване на публичните финанси през 2009 г., и да осъществи с решимост значителна структурна консолидация през 2010 г. и след това, подкрепяйки я с мерки;
- (ii) да подобри дългосрочната устойчивост на публичните финанси, като приложи допълнителни мерки за ограничаване на увеличаващите се разходи, свързани със застаряването на населението;
- (iii) да гарантира, че мерките за фискална консолидация са насочени и към подобряване на качеството на публичните финанси, както е планирано с оглед на необходимото уравнивяване на съществуващите дисбаланси.

#### Съпоставяне на основните макроикономически и бюджетни прогнози

		2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Реален БВП (промяна в %)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	3,7	1,2	- 1,6	1,2	2,6
	КОМ януари 2009 г.	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	н.д.
	ПС декември 2007 г.	3,8	3,1	3,0	3,2	н.д.
Инфлация според хармонизиран индекс на потребителските цени (%)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
	КОМ януари 2009 г.	2,8	4,1	0,6	2,4	н.д.
	ПС декември 2007 г.	2,7	3,3	2,7	2,8	н.д.

<sup>(1)</sup> По-конкретно не са представени задължителни данни за еднократните и другите временни мерки (таблица 2), и незадължителните данни според хармонизиран индекс на потребителските цени (таблица 1б), производителността на труда на отработен час (таблица 1в), разходите на консолидирания държавен бюджет по функция (таблица 3), структурното салдо (таблица 5) и подробна информация за динамиката на дълга (таблица 4) — като разлики между наличности и начисления при динамиката на консолидирания държавен дълг, нетното акумулиране на финансови активи, приходи от приватизация, влияние на оценяването и други, ликвидните финансови активи, нетния финансов дълг.

		2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Разлика между фактическия и потенциалния БВП <sup>(1)</sup> (% от потенциалния БВП)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	<b>1,4</b>	<b>0,3</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 2,7</b>
	КОМ януари 2009 г. <sup>(2)</sup>	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	н.д.
	ПС декември 2007 г.	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	н.д.
Нетни предоставени/ получени заеми на/от останалия свят (% от БВП)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	<b>- 9,7</b>	<b>- 9,2</b>	<b>- 6,6</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 5,4</b>
	КОМ януари 2009 г.	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	н.д.
	ПС декември 2007 г.	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	н.д.
Приходи на консолиди- рания държавен бюджет (% от БВП)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	<b>41,0</b>	<b>37,0</b>	<b>37,5</b>	<b>38,3</b>	<b>38,7</b>
	КОМ януари 2009 г.	41,0	36,8	36,4	36,9	н.д.
	ПС декември 2007 г.	40,800	40,4	40,4	40,3	н.д.
Разходи на консолиди- рания държавен бюджет (% от БВП)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	<b>38,8</b>	<b>40,4</b>	<b>43,3</b>	<b>43,1</b>	<b>42,6</b>
	КОМ януари 2009 г.	38,8	40,2	42,6	42,5	н.д.
	ПС декември 2007 г.	39,0	39,2	39,2	39,1	н.д.
Салдо на консолиди- рания държавен бюджет (% от БВП)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	<b>2,2</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 3,9</b>
	КОМ януари 2009 г.	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	н.д.
	ПС декември 2007 г.	1,8	1,2	1,2	1,2	н.д.
Първично салдо (% от БВП)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	<b>3,8</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 1,9</b>
	КОМ януари 2009 г.	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	н.д.
	ПС декември 2007 г.	3,4	2,7	2,6	2,6	н.д.
Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл <sup>(1)</sup> (% от БВП)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	<b>1,6</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,8</b>
	КОМ януари 2009 г.	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	н.д.
	ПС декември 2007 г.	2,2	1,8	2,0	1,9	н.д.
Структурно салдо <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup> (% от БВП)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	<b>1,6</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,8</b>
	КОМ януари 2009 г.	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	н.д.
	ПС декември 2007 г.	2,2	1,8	2,0	1,9	н.д.

		2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Брутен държавен дълг (% от БВП)	<b>ПС януари 2009 г.</b>	<b>36,2</b>	<b>39,5</b>	<b>47,3</b>	<b>51,6</b>	<b>53,7</b>
	КОМ януари 2009 г.	36,2	39,8	46,9	53,0	н.д.
	ПС декември 2007 г.	36,2	34,0	32,0	30,0	н.д.

*Забележки:*

- (<sup>1</sup>) Разлики между фактическия и потенциалния БВП и салда, коригирани спрямо фазата на икономическия цикъл — съгласно програмите, както са преизчислени от службите на Комисията въз основа на информацията в тези програми.
- (<sup>2</sup>) Въз основа на прогнозиран потенциален растеж от съответно 3 %, 1,8 %, 1 % и 0,9 % за периода 2007-2010 г.
- (<sup>3</sup>) Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, с изключение на еднократните и други временни мерки. В последната програма не са включени еднократни мерки. В междинните прогнози на службите на Комисията от януари 2009 г. са включени еднократни и други временни мерки под 0,5 % от БВП през 2008 г. и над 0,5 % през 2009 г., като всички те са насочени към увеличаване на дефицита.
- (<sup>4</sup>) Използвайки като показател коригираното спрямо фазата на икономическия цикъл салдо, преизчислено от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата, и определението на еднократните и други временни мерки, прилагано от службите на Комисията, се очаква структурното салдо да бъде – 3,1 % от БВП през 2008 г., – 4,1 % през 2009 г. и – 3,4 % от БВП през 2010 г.

*Източник:*

Програма за стабилност (ПС); междинни прогнози на службите на Комисията от януари 2009 г. (КОМ); изчисления на службите на Комисията.