



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.5.2015 г.
COM(2015) 211 final

ANNEX 1

ПРИЛОЖЕНИЕ

към

Доклад на Комисията

относно разследването във връзка с манипулиране на статистически данни в Испания, както е посочено в Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната (Решение на Комисията от 11 юли 2014 г.)

{SWD(2015) 105 final}

СТАНОВИЩЕ ПО ПРЕДВАРИТЕЛНИТЕ КОНСТАТАЦИИ ОТ РАЗСЛЕДВАНЕТО ВЪВ ВРЪЗКА С МАНИПУЛИРАНЕТО НА СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ В ИСПАНИЯ, ПРЕДСТАВЕНО В СЪОТВЕТСТВИЕ С РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1173/2011 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ЗА ЕФЕКТИВНОТО ПРИЛАГАНЕ НА БЮДЖЕТНОТО НАБЛЮДЕНИЕ В ЕВРОЗОНАТА (ПРЕДПРИЕТО С РЕШЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ОТ 11 ЮЛИ 2014 Г.)

КРАЛСТВО ИСПАНИЯ, като упражнява правото си по член 8, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември (по-нататък „Регламент (ЕС) № 1173/2011“) и член 6 от Делегирано решение 2012/678/ЕС на Комисията, с настоящото излага своето СТАНОВИЩЕ по предварителните констатации, представени от Комисията въз основа на следните

ФАКТИ

В строго хронологичен ред се излагат фактите, които са от значение за настоящата процедура за разследване, както следва¹:

1°. На 13 декември 2011 г. влиза в сила Регламент (ЕС) № 1173/2011 за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната.

2°. На 30 януари 2012 г. службите за вътрешен одит на автономните области (в т.ч. Intervención General de la Generalidad Valenciana — Регионалната служба за вътрешен одит на автономна област Валенсия, наричана по-нататък IGGV) изпращат счетоводните си данни за публичния сектор на Intervención General de la Administración del Estado (Националната служба за вътрешен одит, наричана по-нататък IGAE) под формата на стандартизирания въпросник, предвиден за целта и приет от автономните области (наричани по-нататък ССАА) на 30 април 2012 г.

3°. На 30 март 2012 г. Испания изпраща на Евростат първата нотификация с предварителни данни в рамките на процедурата при прекомерен дефицит („ППД“).

4°. На 23 април 2012 г. Евростат публикува предварителните данни от първата нотификация на Испания във връзка с ППД за 2011 г.

5°. Успоредно с това през първото тримесечие на 2012 г. Испания е изправена пред необходимостта да посрещне търговските задължения, неизплатени от страна на испанската публична администрация. За тази цел централната администрация създава специален механизъм за разплащания с доставчиците, като една от неговите характеристики, имаща отношение към настоящата преписка, е възможността за доброволно включване на териториалните административни органи (ССАА и местните органи)².

6°. В началото на месец май 2012 г. при анализа на информацията, изпратена във връзка с прилагането на механизма от страна на Министерството на финансите и на публичната

¹ За по-голяма яснота в приложение I е включена хронологична справка, на която са представени по ред настъпилите факти, които имат отношение към разследването.

² От юридическа гледна точка този механизъм е уреден в Кралски законодателен указ 4/2012 от 24 февруари, с който се определят задълженията за предоставяне на информация и необходимите процедури за създаване на механизъм за финансиране на плащанията към доставчиците от страна на местните органи, и в Кралски законодателен указ 7/2012 от 9 март, с който се създава Фондът за финансиране на плащанията към доставчиците.

администрация, е разкрита нередност при отразяването на разходите за здравеопазване в автономна област Валенсия.

Веднага щом получава сведения за нередността, IGAE изисква от IGGV да потвърди информацията и отнася случая до Работната група по националните сметки.

7°. Работната група по националните сметки се съгласява да уведоми незабавно Евростат за това обстоятелство и изпраща нотификация на 17 май 2012 г., като предлага да преразгледа предварителната нотификация, публикувана през април.

8°. На 24 май 2012 г. Евростат провежда т. нар. „*техническо*“ посещение в Испания, за да се запознае подробно с фактите, и посочва, че не е необходимо да се коригира предварителната нотификация от април, а е достатъчно данните да бъдат включени в нотификацията през октомври 2012 г. При това свое посещение Евростат потвърждава и валидира информацията, изпратена от Испания на 17 май.

9°. Между 18 и 22 юни 2012 г. Евростат провежда т. нар. „*upstream*“ посещение в Испания, по време на което е поискана информация относно процеса на изготвяне на данните за целите на ППД и са направени редица препоръки.

10°. Цялата поискана и проверена информация е включена в документацията за извършване на оценка на националната програма за реформа и на програмата за стабилност на Испания за 2012 г., както и в „Препоръка на Съвета с оглед преодоляването на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Испания“, представена пред Съвета на ЕС в началото на юли 2012 г.

11°. Между 11 и 14 септември 2012 г. Евростат провежда второ „*upstream*“ посещение като продължение на първото.

12°. На 26 ноември 2012 г. влиза в сила Делегирано решение 2012/678/ЕС на Комисията от 29 юни (наричано по-нататък „Делегирано решение 2012/678/ЕС“) относно разследванията и глобите във връзка с манипулиране на статистическите данни.

13°. На 21 декември 2012 г. е публикуван докладът на Регионалната сметна палата на автономна област Валенсия за 2011 счетоводна година. Заключение в доклада е, че разходите на автономна област Валенсия за посочената счетоводна година са отразени правилно.

14°. На 2 февруари 2013 г. Евростат публикува „*Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно качеството на фискалните данни, отчетени от държавите членки през 2012 г.*“. Съгласно констатациите в него Евростат не поставя под съмнение данните за дефицита в Испания за 2011 счетоводна година.

15°. На 26 и 27 септември 2013 г. Евростат провежда т. нар. „*ad hoc*“ посещение, чиято цел е да допълни информацията, получена при предходните посещения.

16°. На 7 март 2014 г. — шест месеца след последното посещение в Испания през септември 2013 г. — Евростат публикува „*Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно качеството на фискалните данни, отчетени от държавите членки през 2013 г.*“, в който отново не се поставят под съмнение данните за Испания.

17°. Данните за Испания не се поставят под съмнение и в докладите за 2012 и 2013 г., изготвени от Евростат за Икономическия и финансов комитет в съответствие с Регламент (ЕО) № 479/2009.

18°. На 11 юни 2014 г. Комисията приема решението за започване на процедура за разследване на

Испания за манипулиране на статистически данни.

19°. Тъй като Кралство Испания не е съгласно със започването на тази процедура за разследване, на 22 септември 2014 г. се сезира Общият съд (дело T-676/14), като към днешна дата делото е висящо. Аргументите, представени в жалбата, следва да бъдат включени в настоящото изложение наред с останалите становища, формулирани в хода на процедурата.

20°. На 3 март 2015 г. Евростат публикува „*Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно качеството на фискалните данни, отчетени от държавите членки през 2014 г.*“, в който се уведомява за действащата процедура за разследване, като Комисията отново отбелязва, че не поставя под съмнение надеждността на данните за дефицита в Испания (цитат: „*The Commission is not calling into question the current accuracy of EDP statistics in Spain*“).

ПРАВНА ОБОСНОВКА

1^Б. ПРИНЦИП НА ЗАБРАНА НА ПРИЛАГАНЕТО С ОБРАТНА СИЛА. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ВРЕМЕВАТА РАМКА, КОЯТО СЛЕДВА ДА БЪДЕ ПРЕДМЕТ НА НАСТОЯЩАТА ПРОЦЕДУРА ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ

По време на цялата процедура Кралство Испания настойчиво отбелязва необходимостта ясно да бъде описана времевата рамка, която ще бъде предмет на анализ и разследване от страна на Комисията.

Както е посочено в протокола от 10 декември 2014 г., в който са отразени показанията на г-н Alfredo Cristóbal, представител на испанския национален статистически институт, дадени преди Комисията да зададе въпросите си, юриконсултите на Кралство Испания са поискали разследването да се ограничи единствено до периода след влизането в сила на Регламент (ЕС) № 1173/2011, т.е. 13 декември 2011 г.

Отговорът на екипа по разследването е, че той счита „*че неговият мандат включва разкриването на проблема в неговата цялост и съответно разследването на целия период от 1988 г. насам. Той обаче посочва, че е наясно с проблема, свързан с действието с обратна сила, и че принципът на прилагане с обратна сила ще бъде взет предвид, ако Европейската комисия препоръча на Съвета да наложи глоба.*“

Несъмнено това твърдение следва да се разглежда като съвместимо с принципа на забрана на прилагането с обратна сила — общ принцип в правото и един от устоите на правовата държава, висша ценност на общите достижения на правото на държавите членки на Европейския съюз с основополагащо значение за всяка процедура за разследване (независимо дали накрая тя приключва със санкция, или не), при която се зачита принципът на законността. Посоченото твърдение може да бъде съвместимо с тези принципи само ако се приеме, че за да разбере какво се е случило от 13 декември 2011 г. насам (началото на периода от време, който може да бъде разследван), Комисията трябва да направи анализ на друг период от време, който според нея е започнал по-рано и поради това трябва да разшири обхвата на проверките си, като включи и предходния период. Информацията за случилото се през посочения предходен период обаче трябва да бъде само за сведение, така че акцентът на разследването да бъде насочен към периода от значение за разследването (от 13 декември 2011 г. насам). Съответно констатациите (дори предварителните) на екипа по разследването следва да се ограничат единствено до посочения период от значение, независимо че с цел да се разбере случилото се след 13 декември е трябвало да се проучи (само и единствено за сведение) начинът на функциониране на механизмите за предаване на информация между испанските институции през един по-дълъг период.

При прочит на заключителната констатация от предварителните констатации на Евростат обаче, с цялото ни уважение, може да се стигне до извода, че при разследването не е зачетен посоченият единствен начин, по който може да се приеме за съвместимо разширяването на времевата рамка на разследването, и съответно е нарушен принципът на забрана на прилагането с обратна сила. По-специално, посочената заключителна констатация гласи *„може да се заключи, че автономна област Валенсия е проявила най-малко груба небрежност, като не е отразявала разходите за здравеопазване и не е изпълнявала принципа на текущо начисляване в националното счетоводство в продължение на много години. Вследствие на това в продължение на няколко години данните, които Испания е изпращала на Евростат във връзка с ППД, не са били съвсем верни“*.

От друга страна, като крайна дата на грешките при отразяването на данните Комисията посочва месец май 2012 г., когато се признава (и доказва), че испанската държава съобщава за пропуската при отразяването на разходите за здравеопазване в автономна област Валенсия. Това е признато от Комисията например в нейните констатации, когато посочва, че IGGV *„е изготвила една Обща сметка на ССАА (...), в която до юни 2012 г. по никакъв начин не са били посочени изрично неотразените разходи, и винаги е предоставяла минимална информация за значителните суми, включени в сметка 411“*. От това може да се заключи, че след установяването на проблема през месец май 2012 г. сметката е изготвяна правилно, както е било в действителност.

Освен това, ако периодът на разследването включва времето от 13 декември 2011 г. до 17 май 2012 г. (когато Работната група по националните сметки съобщава на Евростат за грешката и предлага да преразгледа нотификацията, публикувана през април), не става ясно как е възможно в предварителните констатации, служещи за основа за изготвяне на окончателните констатации, въз основа на които Комисията може да изготви препоръка за налагане на глоба от страна на Съвета, да са включени изрази като *„много години“* или *„няколко години“*, при условие че разследваният период, който може да служи за основание за вземане на решение за налагане или неналагане на санкции, е под една година.

Особено важно е да се отбележи, че времевата рамка, в която се наблюдава посоченото деяние, е факт, поради което тя трябва да бъде ясно определена от самото начало на разследването, за да не се наруши правото на защита. В нито един момент Комисията не определя тази времева рамка със съответната яснота, като посочва, че съзнава въпроса за забраната за прилагане с обратна сила, но че трябва да разгледа по-голям период от време, като впоследствие при своите констатации се основава предимно на период от време, който не може да бъде разглеждан, тъй като към момента, в който са се настъпили фактите, не е имало приложима правна уредба.

Обстоятелството, че нейните констатации се основават предимно на периоди преди тези, по отношение на които могат да се формулират констатациите, проличава не само в заключителната констатация, но и в цялото писмено изложение. Само за пример ще посочим два откъса:

1°. В точка 1.1 (Контекст), четвърти абзац се посочва, че *„бяха установени редица нередности във връзка с автономна област Валенсия, където са били натрупани разходи за здравеопазване, които не са били отразявани в продължение на 24 години“*.

2°. В същите констатации се отбелязва, че *„практиката да не се отразяват някои разходи е започнала през 1988 г.“*

Като отдаваме дължимата почит на Комисията и на нейния екип по разследването, според нас преминаването от разследване, което би трябвало да обхване няколко месеца, към друго, чиито констатации се основават предимно на факти, настъпили преди 24, 15 или 10 години, представлява непропорционалност, която не е допустима по силата на Решение 2012/678/ЕС на

самата Комисия, в което се отбелязва, че „*обхватът на предприетите разследвания следва да е пропорционален, така че да не надхвърлят необходимото за установяване на евентуалното наличие на манипулиране на съответните данни за дефицита и дълга*“. Връщането назад към практики, извършвани преди „много години“, е напълно излишно, при условие че е необходимо да се знае какво се е случило между 13 декември 2011 г. и месец май 2012 г.

В член 49 от Хартата на основните права на Европейския съюз са заложиени „*Принципите на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието*“, както следва:

„Никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което в момента на извършването му не е представлявало престъпление съгласно националното или международното право. По същия начин, не може да бъде налагано по-тежко наказание от това, което е било приложимо към момента на извършване на престъплението. Ако в по-късен момент след престъплението законът предвижда по-леко наказание, трябва да се приложи това наказание.“

Подобно на Хартата, в съображение 21 от Регламент (ЕС) № 1173/2011 се посочва по-конкретно: „*За да се избегне прилагането с обратно действие на санкциите съгласно превантивната част на ПСР, предвидени в настоящия регламент, тези санкции следва да се прилагат само по отношение на съответните решения, приети от Съвета съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 след влизането в сила на настоящия регламент. По подобен начин, за да се избегне прилагането с обратно действие на санкциите съгласно корективната част на ПСР, предвидени в настоящия регламент, тези санкции следва да се прилагат само по отношение на съответните препоръки и решения за коригиране на прекомерния бюджетен дефицит, приети от Съвета след влизането в сила на настоящия регламент.*“

Установените признаци и пропуски, които служат за основа на предварителните констатации, почти изцяло се отнасят за моменти преди този, върху който трябва да се съсредоточат разследванията, а това очевидно е забранено с цитираните по-горе разпоредби.

2^Б. СЪБЛЮДАВАНЕ НА ПРАВОТО НА ЗАЩИТА НА КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

В член 8 от Регламент (ЕС) № 1173/2011 се посочва, че „*В хода на разследването Комисията съблюдава изцяло правото на защита на съответната държава членка*“.

За тази цел на Комисията се предоставят правомощия за изготвяне на „*подробни процедурни правила, насочени към гарантиране на правото на защита, достъпа до документи, процесуалното представителство, поверителността и разпоредбите относно сроковете и събирането на глобите, посочени в параграф 1.*“, т.е. за да се гарантира правната сигурност на процедурата.

При изпълнението на това делегирано правомощие в съображение 11 от Решение 2012/678/ЕС се посочва, че „*За целите на своята защита съответната държава членка следва да бъде надлежно уведомявана за започването на провежданите от Комисията разследвания и за резултатите от тях*“ (...), и продължава в следващото съображение: „*Правото на защита и принципът на поверителност следва да бъдат спазвани съобразно общите принципи на правото и съдебната практика на Съда на Европейския съюз. По-специално съответната държава членка следва да разполага с правото да бъде изслушана от Комисията в хода на разследванията, както и с достъп до събраните от Комисията документи*“

Предвид факта, че делегираното решение влиза в сила едва в края на месец ноември 2012 г., очевидно е, че в периода между декември 2011 г. (датата на влизане в сила на Регламент (ЕС) № 1173/2011) и ноември 2012 г. (датата на влизане в сила на делегираното решение) службата Евростат не е можела да започне процедура за разследване срещу нито една държава членка, тъй като процедурата, предоставяща достатъчни гаранции за държавите членки, все още не е била приета. Това е признато и от Комисията в изложението на предварителните констатации, въпреки че по грешка тя посочва 2011 г. Точният цитат на точка 1.2 от изложението е: „от ноември 2011 г. Комисията може да започне разследване, ако са налице сериозни признаци за това, че дадена държава (...) представя погрешно данните за държавния дефицит и държавния дълг“.

Макар че тези права се признават в приложимите правни актове и трябва да се изпълняват при провеждането на разследванията, извършвани в Испания във връзка със започването на процедурата за разследване, поставеният въпрос се отнася до случилото се в Испания от момента на нотификацията от страна на статистическите органи през май 2012 г. за преразглеждането на данните до датата на започване на процедурата.

Освен обичайните посещения за водене на разговори, предвидени в Регламент (ЕО) № 479/2009, през 2012 и 2013 г. в Испания са проведени 3 посещения, които Евростат нарича „technical“, „upstream“ и „ad hoc“ (на 24 май 2012 г., от 18 до 22 юни 2012 г. с продължение от 11 до 14 септември 2012 г. и на 26 и 27 септември 2013 г.). Предвид последвалите събития тези посещения могат да се окажат по същество като процедура за разследване, насочена към испанските органи, която към момента на провеждането си не е била достатъчно обоснована от юридическа гледна точка.

Към датите на първите посещения не е имало достатъчно правно основание за започването на това разследване. Що се отнася до посещенията през 2013 г., ситуацията е още по-неблагоприятна, тъй като е съществувала процедура, предоставяща гаранции за защита на държавите членки, а е било възможно дори да се извърши методологическо посещение в Испания с цел да се направят още проучвания в рамките на ППД. Комисията обаче решава да продължи своите разследвания извън установената процедура.

По време на тези посещения преди началото на процедурата за разследване Комисията е имала достъп до лица, институции и документи, без испанската държава да има възможност да упражни своето право на защита, тъй като не е била уведомена за реалната цел на посещенията. Статистическите органи оказват съдействие на Комисията, тъй като предпочитат да изяснят фактите и да покажат на Евростат, че вече са взети мерки по въпроса; ако обаче Кралство Испания е знаело, че Комисията ще използва сведенията от тези „неофициални“ посещения, за да започне разследване по-късно, то е щяло да използва своето законово признато право на защита, без да засяга задължението за съдействие на европейските статистически органи — съдействие, което Кралство Испания е доказало и е оказвало по време на официалната (и законна) процедура за разследване, като през цялото време на нейното протичане всички испански органи са били на разположение на Комисията.

И накрая, бяха забелязани редица фактологични неточности и грешки, които са включени в приложение II към настоящия документ, тъй като ако те не бъдат поправени, това също може да доведе до накърняване на правото на защита по време на процедурата. Към настоящия момент естеството на едно такова накърняване не може нито да се предвиди, нито да се конкретизира. При всички случаи с цел възможно най-добро изясняване на фактите се умолява Комисията да отрази корекциите, включени в приложение II, преди да направи своя анализ.

3^Б. НАРУШАВАНЕ НА ПРИНЦИПА НА ЗАКОНОУСТАНОВЕНОСТ. ПРАКТИКА НА ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА ДАННИ. ЛИПСА НА МАНИПУЛИРАНЕ ИЛИ ПОГРЕШНО ПРЕДСТАВЯНЕ НА СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ. НАРУШЕНИЕ НА РАЗПОРЕДБИТЕ НА ЧЛЕН 8, ПАРАГРАФ 1 ОТ РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1173/2011

Член 6 от Регламент (ЕО) № 479/2009 на Съвета от 25 май 2009 г. за прилагане на Протокола за процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договора за създаване на Европейската общност (наричан по-нататък Регламент (ЕО) № 479/2009), гласи:

„1. Държавите членки информират Комисията (Евростат) за всяко основно преразглеждане на вече отчетените данни за техния актуален и планиран държавен дефицит и дълг веднага щом преразгледаните данни станат налични. 2. Основното преразглеждане на вече отчетените данни на актуалния държавен дефицит и дълг се документира по надлежен начин. При всички случаи преразглежданията, които водят до превишаване на определените в Протокола за процедурата при прекомерен дефицит референтни стойности или преразглежданията, на базата на които данните на държава членка вече не превишават референтните стойности, се отчитат и надлежно документират.“

От друга страна, в член 8, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1173/2011 е посочено, че *„По препоръка на Комисията Съветът може да реши да наложи глоба на държава членка, която умишлено или поради груба небрежност представя погрешно данни за дефицита и дълга, които са от значение за прилагането на членове 121 или 126 ДФЕС, или за прилагането на Протокола относно процедурата при прекомерен дефицит, приложен към ДЕС и към ДФЕС“.*

С други думи, в член 6 от Регламент (ЕО) № 479/2009 се предвижда възможността за уведомяване за основни преразглеждания на данните за дефицита и дълга и дори се допуска, че те могат да доведат до превишаване на определените в Протокола на ЕС референтни стойности. А в член 8, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1173/2011 се определя наказуемостта и се предвиждат санкции за деяния, които се състоят в погрешно представяне или манипулиране на статистически данни, които са от значение за прилагането на членове 121 и 126 от ДФЕС.

И накрая, в съображение 9 от Решение 2012/678/ЕС изрично се посочва, че: *„В хода на преценката на това какво съставлява погрешно представяне на данни за дефицита и дълга по смисъла на Регламент (ЕС) № 1173/2011 не следва да се счита за погрешно представяне неправилното прилагане на счетоводните правила на ESA 95, което не се дължи на умисъл или груба небрежност. Освен това настоящото решение не следва да се прилага по отношение на ревизии на данни, в това число съществени ревизии, дължащи се на промени в методологията, за всички изминали години, които са обяснени по ясен и целесъобразен начин, както и незначителни грешки и случаи, в които съответната държава членка е изразила съмнение и Комисията (Евростат) е поискала разяснения в съответствие с член 10 от Регламент (ЕО) № 479/2009“.*

Действията на испанските органи в периода, за който може да се проведе разследване съгласно изложеното в становище № 1, представляват ясно и целесъобразно преразглеждане на данните за дефицита и дълга, за което са дадени обяснения, и не са породени вследствие на никакви манипулации или погрешно представяне. Това твърдение е подкрепено от поредицата факти и действия на Комисията от месец май 2012 г. насам.

Както вече бе посочено (факт № 8), на 24 май 2012 г. Евростат провежда т. нар. „*техническо*“ посещение в Испания, за да се запознае подробно с фактите, и посочва, че не е необходимо да се коригира нотификацията от април, а е достатъчно данните да бъдат включени в нотификацията през октомври 2012 г. При това свое посещение Евростат потвърждава и валидира информацията, изпратена от Испания. Докладът от посещението, публикуван на уебстраницата на Евростат, гласи

следното: „INE announced on 18 May 2012 an estimated increase of 0.4% of GDP of the 2011 government deficit for the Autonomous Communities, compared to what was reported to Eurostat on 30 March 2012. The special suppliers payment mechanism for the arrears of ACs and regional governments revealed higher unpaid bills than reported to Eurostat in the context of the April 2012 EDP notification.

The total amount of the unreported unpaid bills reported in 2012 amounts to about 4.5 billion euro. A major part of these unreported unpaid bills were attributed to the year 2011 and about 40 % of the expenditure occurred in 2010, or in the case of the Autonomous Community of Valencia, even before. The Spanish statistical authorities confirmed that no 2012 expenditure have been included in the 2011 deficit figure.

INE confirmed that the final updated data on the government deficit for the Autonomous Communities, as well as for the municipalities, as will be reported to Eurostat in the October EDP notification data, was expected to be available during the summer 2012. (Footnote: Note that the 2011 data to be reported in the October EDP notification will still be half-finalised and may be subject to further revisions.“

Самата Комисия посочва, че става въпрос за актуализация на данните и тяхното преразглеждане, както и на прогнозите за растежа, но в нито един момент не споменава никакви манипулации, а говори за актуализация на данни, които се подават в рамките на процес на преразглеждане, при който предварителните данни се актуализират до оформянето им като окончателни данни в нотификацията, изготвена през месец октомври на година $t + 4$, като t е референтната година.

Цялата поискана информация е включена в документацията за извършване на оценка на националната програма за реформа и на програмата за стабилност на Испания за 2012 г., както и в „Препоръка на Съвета с оглед преодоляването на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Испания“, представена пред Съвета на ЕС в началото на юли 2012 г.

Това означава, че Комисията е приела данните, преразгледани през май 2012 г., като е използвала верните данни за вземането на решения на ЕС по икономически въпроси, с което е изпълнена целта за изготвяне на европейските статистически данни (напр. член 338 от ДФЕС). Поради това е очевидно, че както испанските статистически органи, така и Евростат са приели операцията за обикновено преразглеждане в съответствие с членове 3 и 6 от Регламент (ЕО) № 479/2009 относно ППД. В нотификацията във връзка с ППД от октомври 2011 се потвърждават данните, за които е подадена нотификация при преразглеждането през май.

В подкрепа на аргументите си трябва обаче да приведем и друг факт (факт № 14 от първоначалния ни списък), а именно, че на 2 февруари 2013 г. Евростат публикува „Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно качеството на фискалните данни, отчетени от държавите членки през 2012 г.“, в който е посочено, че Евростат не поставя под съмнение данните за дефицита в Испания за 2011 г.

Целесъобразно е тук да бъде включен цитат от посочения доклад, в който отново непрекъснато се отбелязва преразглеждането на данните, без да се прави разлика между случилото се в Испания и в други държави:

Направените в периода между двете отчитания (през април и октомври 2012 г.) преразглеждания бяха вследствие главно на актуализиране на изходните данни, прекласифициране на единици от един сектор в друг, отчитане на намеса на правителството във връзка с финансовата криза, както и на промени, свързани с методологията. Както и досега, преразглежданията по отношение на дълга бяха по-малко, отколкото по отношение на дефицита в периода между април и октомври.

Най-мащабните преразглеждания по отношение на дефицита бяха направени в Испания и

Ирландия. В периода между нотификациите по ППД през април и октомври 2012 г. дефицитът в Испания бе преразгледан в посока нагоре по отношение на данните за 2010 г. и 2011 г. поради нерегистрирани първоначално разходи за здравеопазване в подсекторите „Федерално държавно управление“ и „Местно управление“ и в резултат на прекласифицирането на вливането на капитал от сектор „Централно управление“ в три банки. В Ирландия най-голямото преразглеждане бе по отношение на данните за 2011 г., като дефицитът бе коригиран в посока нагоре поради преразгледан елемент, свързан с капиталов трансфер под формата на вливане на капитал в две банки.

Между април и октомври имаше съществено преразглеждане на БВП за Гърция за периода 2010—2011 г., както и за Люксембург за 2008 г. и 2009 г.

Що се отнася до преразглежданията в рамките на нотификационния период, повечето държави членки преразгледаха докладваните данни след първото отчитане през октомври 2012 г. 23 държави изпратиха 35 преразгледани доклада, а през април 2012 г. тези цифри бяха съответно 22 и 38. Държавите членки изпратиха повечето от преразгледаните отчети в отговор на коментари, технически въпроси или забележки, повдигнати от Евростат във връзка с липсващи данни, корекции на технически грешки, вътрешни противоречия, промени, предвидени в нотификационните таблици или в съответния въпросник, както и неправилни записи в таблиците.

При отчитането през април и октомври 2012 г. преразгледаните доклади в рамките на нотификационния период не доведоха до съществени изменения на първоначално отчетените от държавите членки равнища на дефицита и на дълга, с изключение на отчитането през октомври, когато размерът на дефицита беше преразгледан с -0,2 процентни пункта от БВП по време на нотификационния период за Ирландия.“

В документацията се набляга на факта, че новите данни, които Испания е съобщила на Евростат, са част от един нормален и обикновен процес на преразглеждане и актуализиране на данните и дори се посочва една от причините за тази необходимост от преразглеждане: „съществуването на останали неплатени фактури, свързани с разходите за здравеопазване в подсектори „Федерално държавно управление“ и „Местно управление“, които не са били отразени.“ Съответно в доклада се признава, че преразглежданията са били обичайни в рамките на ППД, и по-специално, че преразглежданията от страна на Испания във връзка с данните на ССАА са съпоставими с тези на останалите държави членки (всъщност, за разлика от други държави, не е имало резерви по отношение на данните на Испания). Това означава, че в доклада операциите се признават за обикновени преразглеждания, които отговарят на разпоредбите на регламента относно ППД.

Освен това в самите предварителни констатации, във връзка с които се представя настоящото становище, при описването на фактологичната история на досието може би непреднамерено, но много ясно тази дейност се описва като преразглеждане. Така например в четвърти и пети абзац от т. 1.1 (История на досието) се посочва:

„(...) преразглеждането на разходите, предадени от автономна област Валенсия за целите на нотификацията във връзка с ППД през април 2012 г., което съответства на неплатените разходи (основно за здравеопазване), възлиза на 1,9 милиарда евро.

Това преразглеждане е извършено в резултат от въвеждането на извънредния механизъм за финансиране на плащанията към доставчиците на ССАА“ (...).

В заключение може да се посочи, че съгласно член 3 от Регламент (ЕО) № 479/2009 данните, които се изпращат на Евростат с нотификацията през април, не са окончателни. Както вече бе отбелязано, в член 6 от същия регламент се предвижда, че държавите членки информират Комисията (Евростат) за всяко основно преразглеждане на вече отчетените данни за техния реален или прогнозен държавен дефицит и дълг веднага щом преразгледаните данни станат налични. Извършването на посочените преразглеждания е задължение на държавите членки.

В действителност от доста време насам Евростат допуска напълно нормално и без да изразява каквито и да било резерви в нотификацията си във връзка с ППД през април някои държави да не включват реални първични данни за регионите, а само прогнозни данни.

Самата служба Евростат³ обяснява това по следния начин: *„It is important to note that Eurostat constantly refers to statistics and not to bookkeeping with regard to EDP data. EDP data are the result of statistical processes which are based on primary accounting data, sampling and estimation procedures. Therefore, as point estimates, they are by their very nature subject to uncertainty and revisions. The first notifications for a given year n (in April of year n+1 and October of year n+1, even sometimes April of year n+2) cannot be based on a complete set of final accounts of general government entities. Thus part of the data needs to be "estimated" at these stages“.*

Както бе посочено и в изложението на фактите, и в самите предварителни констатации на Евростат, Испания е уведомила Комисията за необходимостта от преразглеждане на данните, изпратени в нотификацията от април 2012 г., и е предложила да го преразгледа. Тъй като от официалното изпращане е изминало много малко време, спазвайки разпоредбите на Регламент (ЕО) № 479/2009, Евростат предлага данните да бъдат включени официално в нотификацията от октомври 2012 г.

4⁰. НАРУШЕНИЕ НА ПРИНЦИПА НА ЗАКОНОУСТАНОВЕНОСТ. НАРУШЕНИЕТО, ОПРЕДЕЛЕНО В ЧЛЕН 8, ПАРАГРАФ 1 ОТ РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1173/2011, Е РЕЗУЛТАТНО НАРУШЕНИЕ: ЗА ДА Е ИЗВЪРШЕНО НАРУШЕНИЕ, Е НЕОБХОДИМО ПРЕДАДЕНИТЕ ГРЕШНИ ДАННИ ДА ИМАТ ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ ИНФОРМАЦИЯТА ЗА БЮДЖЕТНИЯ ДЕФИЦИТ ИЛИ ДЪРЖАВНИЯ ДЪЛГ, ИЗГОТВЕНА ИЛИ ИЗПОЛЗВАНА ОТ КОМИСИЯТА ПРИ УПРАЖНЯВАНЕТО НА НЕЙНИТЕ ФУНКЦИИ.

На практика, дори при презумпцията, че погрешното или непълно предаване на данни с временната нотификация от април 2012 г. не може да бъде разгледано в обхвата на понятието „преразглеждане“ съгласно изложеното в предходното становище, следва да се отбележи още едно нарушение на принципа на законоустановеност.

Както вече бе посочено, но ще повторим за по-голяма яснота, съгласно член 8, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1173/2011 *„По препоръка на Комисията Съветът може да реши да наложи глоба на държава членка, която умишлено или поради груба небрежност представя погрешно данни за дефицита и дълга, които са от значение за прилагането на членове 121 или 126 ДФЕС, или за прилагането на Протокола относно процедурата при прекомерен дефицит, приложен към ДЕС и към ДФЕС“.*

³https://webeate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/efs/index.php/Revisions_of_EDP_data

Заключението е, че нарушението, описано в член 8, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1173/2011, е резултатно нарушение, тъй като погрешно представените данни трябва да бъдат „от значение“ за прилагането на член 121 или 126 от ДФЕС. На английски език текстът на регламента гласи „*data relevant for the application of Articles 121 or 126 TFEU*“. На английски „*pertinent*“ е синоним на „*relevant*“ и вероятно това е причината за неподходящата употреба на думата „*pertinente*“ в испанския превод. При всички случаи при превода на „*relevant*“ като „*pertinente*“ се има предвид това, което е свързано с разглежданата материя, т.е. нещо важно или значимо. Съответно в случая се има предвид манипулирането на данни, които имат отражение или са от значение за гарантирането (или нарушаването, според случая) на правилното прилагане на членове 121 и 126 от ДФЕС. С други думи, трябва да е налице погрешно представяне на данни, които могат да окажат въздействие или да засегнат правилното упражняване на правомощието за наблюдение на икономическата политика на държавите членки от страна на ЕС (член 121) и на правомощието за наблюдение на „*развитието на състоянието на бюджета и на съществуващия държавен дълг в държавите членки, с оглед установяването на очевидни грешки*“, което е от особено значение, що се отнася до разглеждания случай (член 126).

Следователно задължително условие за извършването на посоченото в многократно цитирания член 8, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1173/2011 нарушение е погрешното представяне на данни да оказва въздействие върху политиките за наблюдение на икономиките или политиките при прекомерен дефицит. В случая обаче това обстоятелство не само не е залегнало в предварителните констатации (тъй като то дори не се споменава по някакъв начин), а е показано именно, че липсва каквото и да било значение или отражение („*от значение*“, ако приемем буквалния превод на регламента) на погрешно предадените данни за упражняването на компетентностите на ЕС, посочени по-горе.

Налага се отново да направим препратка към публикувания на 2 февруари 2013 г. „*Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно качеството на фискалните данни, отчетени от държавите членки през 2012 г.*“. По-специално следва да подчертаем изложените в него заключения относно надеждността на данните:

От 2006 г. Евростат коригира отчетните данни и/или изразява резерви относно тяхното качество. През октомври 2012 г. за първи път Евростат нито изрази резерви, нито коригира данните, нотифицирани по ППД. Освен това както двете резерви за Ирландия, така и корекцията на данните за Обединеното кралство през април 2012 г. бяха оттеглени при нотификацията по ППД през октомври 2012 г.

Евростат изразява становището, че като цяло е постигнат напредък по отношение на съгласуваността и пълнотата на отчетните данни. Независимо от това част от проблемите продължават, а държавите членки трябва да положат допълнителни усилия, за да подобрят обхвата на данните, отчетани по отношение на търговските кредити, както и пълнотата на данните за държавното управление на поднационално равнище. Освен това Евростат следи отблизо системата, използвана от автономните региони за докладването на данните, а също и на начина, по който се регистрира държавната намеса в контекста на финансовата криза (банкова рекапитализация).

Общото заключение на Евростат е, че и през 2012 г. продължава постигнатият напредък в осигуряването на по-добро качество на докладваните фискални данни. Като цяло държавите членки са предоставили информация с по-добро качество както в нотификационните таблици, използвани при ППД, така и в други важни статистически отчети.

В съответствие с цитираната в третото становище част от доклада, в която се констатира, че не са извършени никакви манипулации на статистическите данни, а се описва един съвсем

обикновен процес на преразглеждане на данни, в заключенията от доклада се набляга на надеждността на данните и на подобряването на системата спрямо предходните счетоводни години и се подчертава, че не е било необходимо да се изразяват резерви или да се правят каквито и да било корекции. Това се дължи на факта, че, както ще посочим по-нататък, испанските органи най-внимателно и веднага щом са забелязали грешката, допусната при предаването на временната информация от април 2012 г., са я преразгледали възможно най-рано (на 17 май 2012 г.), без Комисията да е изисквала данните да се коригират за целите на ППД (въпреки че това е било предложено от испанските статистически органи), като е било достатъчно данните да бъдат надлежно отразени в нотификацията от октомври, както е било направено. Комисията е действала по този начин просто защото грешката е засягала само временни данни, които са щели да бъдат предмет на следваща нотификация, и при условие че в него се посочат правилно отразените разходи, това е било сметено за достатъчно (без да е необходимо незабавно да се направи корекция), тъй като според самата Комисия нейните правомощия за наблюдение не са били изложени на риск. В противен случай и ако е било възможно данните да бъдат поставени под съмнение, Комисията най-малко би изисквала незабавно да се направи корекция на нотификацията от април.

На практика, тъй като Испания уведомява Евростат за тези факти през май 2012 г., Комисията е разполагала с верните данни за Испания достатъчно рано, така че решенията за икономическата политика и тези във връзка с протокола относно ППД да бъдат взети в зависимост от верните данни и да не бъдат накърнени по какъвто и да било начин.

Липсата на значение или на важност проличава не само от този документ, но и от най-малко други два документа:

1°. На първо място, доказателство за липсата на реално отражение на тези факти откриваме в „Препоръка на Съвета за прекратяване на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Испания“, представена на Съвета на ЕС на 9 юли 2012 г., в която ясно е посочено, че когато са взети съответните мерки, преразгледаните данни вече са били налице. В доклада се посочва:

„The general government deficit reached 9,3 % of GDP in 2010, down from 11,2 % in 2009. The improvement in the budget balance was driven by both cuts in total expenditure and an increase in total revenues, mainly as a result of discretionary measures. In 2011, the deficit outturn was significantly worse than expected, 8,5 % of GDP compared with a target of 6 % of GDP. Spain informed Eurostat on 17 May 2012 that the 2011 general government deficit could be revised up by around 0,4 % of GDP due to new information on some expenditure items of the autonomous regions which had not been included in the March 2012 EDP notification. Around two thirds of the 2011 budget deviation occurred at the regional level, while central government and social security recorded much smaller slippages. The budget deviation was mainly explained by weaker-than- expected revenues due to the materialisation of a less favourable Economic environment than foreseen in the 2011 Stability Programme and a less tax-rich grow composition, while expenditure overruns were limited.“

2°. Освен това в работния документ на службите на Комисията относно оценяването на националната програма за реформи и на програмата за стабилност на Испания за 2012 г., който придружава документа „Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на Испания за 2012 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Испания за периода 2012—2015 г.“ (приета на 6 юли 2012 г.), се признава, че тя вече е била уведомена за тези данни: „През 2011 г. дефицитът на консолидирания държавен бюджет нарасна на 8,5 % от БВП при цел от 6 % от БВП. (Бележка под линия: По последни сведения е възможно официалните данни за дефицита на консолидирания държавен бюджет през 2011 г. все още да са предмет на преразглеждане).

Това означава, че Комисията и Съветът, които отговарят за наблюдението, са разполагали с тези данни от май 2012 г. и са ги използвали, като са ги приели за обикновено преразглеждане и са ги взели предвид при вземането на решения по силата на членове 121 и 126 от ДФЕС.

И накрая остава да добавим, че условието данните да бъдат от значение не е налице не само от качествена гледна точка (както бе показано), но и от количествена. Всъщност евентуалното въздействие (обръщаме внимание на израза „евентуално въздействие“, тъй като в нито един момент не е било налице реално въздействие) на първоначално предадените данни не може да се окачестви като „от значение“ или значимо, тъй като кумулативният ефект, за който е изпратена нотификация през май 2012 г. след преразглеждането, е почти 1,9 милиарда. Необходима е обаче информация не само за натрупаните във времето дългове, а и за преразгледаната сума за всяка счетоводна година, изчислена съгласно указанията, получени тогава от Евростат. Съответно от тези 1,9 милиарда само 0,9 милиарда съответстват на цялата 2011 година (0,08 % от БВП за съответната счетоводна година), като начисляването на останалата сума съответства на предишни счетоводни години съгласно действащите към онзи момент критерии на Евростат. Наред с други причини, в областта на статистиката за целите на хомогенността на даден коефициент за потоци, какъвто е коефициентът на бюджетния дефицит спрямо БВП, се изисква числителят и знаменателят да се отнасят за една и съща счетоводна година. При никакви обстоятелства правилното отразяване на тези суми през последното десетилетие не би довело до друг резултат от анализа на испанските публични сметки в рамките на разпоредбите относно ППД. Това означава, че в никакъв случай тези суми не биха довели до превишаване на прага от 3 % от БВП и съответно не биха довели до състояние на прекомерен дефицит през нито една от посочените години. Това твърдение се отнася и за липсата на въздействие върху бюджетния дефицит в еврозоната и в Европейския съюз.

И накрая, следва да се позовем отново на *„Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно качеството на фискалните данни, отчетени от държавите членки през 2013 г.“*, в който се посочват други преразглеждания със сходно количествено изражение, които не са довели до никакви разследвания. Текстът гласи следното:

„Резерви относно качеството на данните Евростат изрази резерви относно данните в една държава членка, отчетени през нотификационния период по ППД за октомври 2013 г. Австрия: Евростат изразява резерви относно качеството на представените от Австрия данни поради неясното статистическо въздействие на заключенията, посочени в доклада на федералната сметна палата относно провинция Залцбург, публикуван на 9 октомври 2013 г. В него се разкриват недостатъци по отношение на финансовото управление и пълнотата на публичните сметки на провинция Залцбург. Австрийската национална статистическа служба в сътрудничество с Евростат проучва отражението на одита на данните по ППД върху статистиката, за да се изяснят конкретните последици по отношение на 2012 г. и на предходните години. Възможно е това да доведе до повишаване на данните за държавния дълг с 0,5 % от БВП и допълнителни незначителни корекции на държавния дефицит въз основа на информацията, налична на настоящия етап от валидирането.“

5^b. В ДОПЪЛНЕНИЕ КЪМ ПРЕДХОДНИТЕ ДВЕ ТОЧКИ: НАРУШАВАНЕ НА СУБЕКТИВНИЯ ЕЛЕМЕНТ НА ПРИНЦИПА НА ЗАКОНОУСТАНОВЕНОСТ — ЛИПСА НА ГРУБА НЕБРЕЖНОСТ ОТ СТРАНА НА КРАЛСТВО ИСПАНИЯ, И В ОЩЕ ПО-МАЛКА СТЕПЕН — НА УМИШЛЕНОСТ

Дотук изложихме обосновка на причините, поради които в разглеждания случай обективно не е налице деянието, описано в член 8, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1173/2011, и следователно не е необходимо да се навлиза в субективната част на законоустановеността. Независимо от това, за да се използват всички възможности, предоставени от правото на защита на тази държава членка,

трябва да изтъкнем, че в посочената разпоредба се определя вид деяние в условията на субективна отговорност, така че само неспазването на разпоредбата не е достатъчно, за да се повдигне обвинение и деянието да бъде санкционирано, а това деяние трябва да бъде също така умишлено или проява на груба небрежност.

Заклучителната констатация от предварителните констатации на Комисията гласи, че „автономна област Валенсия е проявила най-малко груба небрежност, като не е отразявала разходите за здравеопазване и не е изпълнявала принципа на текущо начисляване в националното счетоводство“.

Първо бихме искали да подчертаем, че испанската държава не е била защитена поради факта, че не е знаела мотива за повдигнатото към нея обвинение, тъй като се посочва, че за това деяние се вменява най-малко груба небрежност, но изглежда че умишлеността не е отхвърлена.

Освен това, което може би е по-важно, изглежда, че в предварителните констатации се отдава значение единствено на дейността на институциите от автономните области, чието деяние е подробно описано в предварителните констатации. Не се обръща обаче необходимото внимание на старанието, с което националните статистически органи са действали през цялото време. Съответно трудно може да се докаже логическата връзка между едно нарушение, извършено умишлено или като проява на груба небрежност, и факта, че именно статистическите органи *motu proprio* са уведомили Комисията за настъпилите обстоятелства. Както вече бе посочено в точки 6 и 7 от част „Факти“, в началото на месец май 2012 г. при анализа на информацията, изпратена във връзка с прилагането на механизъм за разплащания с доставчиците от страна на Министерството на финансите и на публичната администрация е разкрита нередност при отразяването на разходите за здравеопазване в автономна област Валенсия. Веднага щом получава сведения за нередността обаче IGAE изисква от IGGV да потвърди информацията, като отнася случая до Работната група по националните сметки. Работната група по националните сметки се споразумява да уведоми незабавно Евростат за това обстоятелство и изпраща нотификация на 17 май 2012 г., като предлага да преразгледа публикуваната през април нотификация.

Чрез своите институции Испания открива пропуск при съобщаването на данните, който оповестява — по своя собствена инициатива и по настояване на статистическите органи — пред компетентната европейска институция, така че, както бе посочено в предходните становища, не е имало никакво отражение или въздействие върху дейността по наблюдение от страна на Комисията. Предприетите действия са били не само адекватни, но и възможно най-бързи.

Освен това преди започването на процедурата за разследване националните статистически институции са съдействали на Комисията с абсолютна лоялност, прозрачност и готовност при поредицата посещения, чиято предполагаема цел е била да се подобри техническата система за съобщаване на данни. Както вече бе посочено в настоящото изложение, освен обикновените посещения за водене на разговори, предвидени в Регламент (ЕО) № 479/2009, през 2012 и 2013 г. в Испания са проведени 3 посещения, наречени „technical“, „upstream“ и „ad hoc“ (на 24 май 2012 г., от 18 до 22 юни 2012 г., от 11 до 14 септември 2012 г. и на 26 и 27 септември 2013 г.). По време на тези посещения отново е оказано съдействие, което се смята за абсолютно несъвместимо с понятията „умишленост“ или „груба небрежност“.

От друга страна, от май 2012 г. насам и отново не вследствие на налагането на санкции или на започването на процедури за разследване, а единствено с цел подобряване на системата поради факта, че е установен пропуск при съобщаването на данни, в посочените процедури за комуникация се въвеждат подобрения — подобрения, отбелязани в самите предварителни констатации, сред които: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Изпълнителен закон за бюджетната стабилност и финансовата устойчивост), който е

задължителен за всички равнища на испанската администрация (централно, автономно и местно), Ley Orgánica de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Изпълнителен закон за независимия орган за фискална отговорност), който също е задължителен за цялата испанска държава и с който се дава правна форма на съществуващата преди това Работна група по националните сметки, в която участват испанският национален статистически институт, IGAE и Banco de España (испанската централна банка) под названието „Технически комитет по националните сметки“, както и различни подобрения на равнището на автономните области, като например създаването на единен входен пункт за завеждане на фактурите на всяка област, създаване на комисии между различните департаменти на автономните области за проследяване на политиките за рационализация и за икономии при разходите, изменението на *Споразумение на Съвета от 27 юни 2008 г.* и на *Декрет 40/1992 от 16 март* на автономна област Валенсия, измененията на Ley de finanzas públicas (Закон за обществените финанси) на автономна област Валенсия с цел в него да бъдат въведени необходимите инструменти и процедурите за гарантиране на спазването на закона за бюджетна стабилност и на устойчивостта, като е описана изрично степента на отговорност, която може да бъде потърсена от отговорните лица от различните департаменти и структури при неспазване на посочените норми и принципи, наред с другото.

В предварителните констатации не се набляга на оценката, извършвана от Регионалната сметна палата на автономна област Валенсия върху публичните сметки на автономното правителство за 2011 счетоводна година, която трябва да бъде предмет на разследване (публикувана на 21 декември 2012 г.), но за сметка на това се анализира съдържанието на докладите на този орган за счетоводни години, които за извън времеви обхват на настоящата процедура. И така, в посочения доклад се изтъкват действително направените подобрения:

„Сметката на администрацията за 2011 счетоводна година включва в пасива на баланса сметки 409 и 411, които най-вече съдържат задълженията за здравеопазване по непризнати задължения (ONR) в бюджета за разходите.

Макар че ONR не са взети предвид при изчисляването на бюджетния резултат за счетоводната година (вж. раздел 6.1), те са включени в изчисленията на дефицита за 2011 г. в съответствие с условията на ESA-95 съгласно предвиденото в икономическия и финансов план на автономна област Валенсия за 2012 —2014 г. за възстановяване на равновесието (вж. раздел 6.5).

През 2012 г. IGG започва изготвянето на процедурни указания за управление и контрол на администрацията на автономното правителство. Сред документите, приети през май 2012 г., е и един документ, свързан с „Отразяване на операциите, които трябва да се приложат към бюджета по сметки 409 и 411“. В него се разглеждат процедурите, които трябва да се прилагат както от ведомствата и организациите на бюджетна издръжка, така и от IGG с цел счетоводно отразяване на задълженията, произтичащи от действително получени стоки и услуги, по отношение на които не е изготвен съответният официален акт за тяхното признаване и плащане.

С Декрет 134/2012 от 7 септември на Consell (автономния съвет) се създава и урежда регистърът на фактурите на автономното правителство (RFG). В посочения документ, наред с други въпроси, се предвижда, че вписването в RFG е необходимо условие, за да бъде разгледано искането за признаване на задължението, както и че с това вписване започва да тече срокът за плащане съгласно предвиденото в Закон 3/2004.

Тези мерки предполагат въвеждането на нова система за контрол, наблюдение и осчетоводяване на всички фактури, с които трябва да се докаже действителното предоставяне на стоки и услуги в полза на администрацията на автономното правителство. Доброто функциониране на RFC ще бъде обект на проверка от страна на тази Регионална сметна палата през следващите

счетоводни години.“

Нашата държава членка познава отблизо и зачита огромните усилия, положени от екипа по разследването, но в своя защита следва да отбележим, че се наблюдава изместване на времевата и обективната рамка на фактите, като разследването е съсредоточено върху факти, които, макар че имат отношение към процедурата, са извън нейния обхват, и върху докладите, в които се набляга на грешките, допуснати от органите на автономна област Валенсия, без да се взема предвид бързината, старанието и лоялността, показани от Кралство Испания преди започването на процедурата по разследването, по време на което, от друга страна, също са положени усилия за оказване на пълно съдействие.

Освен това трябва да се признае, че представените факти са непълни дори по отношение на действията на IGGV. В предварителните констатации се посочва например, че „В стандартизирания въпросник, който IGGV е изпратила на IGAE на 30 април 2012 г., тя не е посочила никакви суми, съответстващи на неплатени фактури, които не са отразени по сметките, въпреки че тези суми вече са били изпратени на Министерството на финансите в рамките на извънредния платежен механизъм и на плана за коригиране, изпратен на Съвета за фискална и финансова политика, и че още през февруари Съветът по здравеопазване ги е бил изпратил по електронна поща на IGGV“, което действително е така, но не се пояснява, че по искане на IGAE IGGV е потвърдила тези разходи и ги е регулирала при следващото изпращане на информация, както е посочено в доклада на Регионалната сметна палата за 2011 г.

Въз основа на посочените факти от значение и на изложената правна обосновка могат да се формулират следните

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Заключение във връзка със становище № 1 В съответствие с член 14 от Регламент (ЕС) № 1173/2011 той е влязъл в сила на двадесетия ден след деня на публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз, т.е. на 13 декември 2011 г.

В обжалваното решение обаче като данни от ключово значение за изготвянето на констатациите от разследването се посочват факти, които в някои случаи датират от 1988 г. Връщането на разследването назад във времето без ограничение и преди датата 13 декември 2011 г. е действие без правно основание, което е в разрез с принципите на правна сигурност и забрана на прилагането с обратна сила на разпоредбите за налагане на санкции и представлява упражняване по непропорционален начин на правомощията за извършване на разследване, а това е недопустимо съгласно предвиденото от самата Комисия в съображение 6 от нейното делегирано решение от 29 юни 2012 г.

Тълкуването на Комисията би й дало възможност да разследва с обратна сила и *sine die* данните, изпратени от която и да било държава членка от нейното присъединяване към институциите на ЕС.

Периодът, предмет на разследването, би следвало да се ограничи до данните, подадени с уведомленията от 2012 г. нататък, като на практика едва от ноември същата година Комисията разполага с правомощия за извършване на разследване. Следователно липсва правно основание за започване на процедура за разследване за факти, настъпили преди 13 декември 2011 г.

Разследването е съсредоточено върху данни, чийто референтен период започва през 1988 г. (дата, към която дори не е съществувало европейско законодателство във връзка с ППД и с националната счетоводна отчетност) и обхваща времето до 2011 г., като по този начин води до заключения, които биха могли да доведат до допускането на грешка по отношение на фактите от значение за разследването, и се нарушава принципът на законност и забрана на прилагането на правните разпоредби с обратна сила.

Заключение във връзка със становище № 2 Разследването продължава три години. През това време службата Евростат е имала достъп до лица и документи чрез „неофициални“ посещения, без да са спазени необходимите гаранции, предвидени от закона, а получената информация е използвана повторно, като е включена в процедурата за разследване, започната по силата на Решение 2012/678/ЕС.

В текста на констатациите има многобройни неточности, които могат да доведат до погрешно тълкуване и да изложат на риск правото на защита на Кралство Испания.

Заключение във връзка със становище № 3. Данните, съобщавани от испанските органи от месец май 2012 г. нататък, са били в рамките на процес на обикновено преразглеждане на данните, което именно е предвидено в регламента относно ППД. Тълкуване, което би довело до презумпцията, че всяко актуализиране или преразглеждане на данни, извършвано от някоя държава членка, може да доведе, поне потенциално, до дейност по разследване или налагане на санкции от страна на Комисията в рамките на ППД, не само противоречи на буквата и духа на Регламент (ЕС) № 1173/2011 и на Решение 2012/678/ЕС, но и би довело, от практическа гледна точка, до състояние, при което съдействието на държавите членки за подобряване на качеството на данните чрез техните политики за преразглеждане на данните, не само няма да бъде признавано като полезно, а напротив, в случая на Испания е причина за започването на процедура за разследване със съответното нарушаване както на буквата, така и на духа и на целите на приложимата нормативна уредба.

Действията на Кралство Испания не могат да се считат за погрешно представяне на данни, а са представлявали преразглеждане в рамките на ППД, за което е налице съответното правно основание и, както личи от докладите на Евростат във връзка с ППД, е обичайна практика в повечето държави. Освен това случаят се отнася за хипотеза за липса на погрешно представяне на данни, което изрично е определено в Решение 2012/678/ЕС.

Заключение във връзка със становище № 4 Нарушението, посочено в член 8, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1173/2011, представлява резултатно нарушение, за чието извършване се изисква погрешното представяне на данните да възпрепятства правилното упражняване на правомощията за наблюдение на Комисията, предвидени в членове 121 и 126 от ДФЕС. Такова възпрепятстване не само не е доказано, но и съгласно документите, издадени от самата Комисия, не е съществувало. Поради това на практика не е имало реално отражение, тъй като е ставало въпрос за временни данни, чието преразглеждане през май е позволило те да бъдат използвани за предвидените в европейските разпоредби цели.

Данните за ППД са верни и никога не са били предмет на резерва или на преразглеждане от страна на Евростат. Това е признато от Евростат и от Европейската комисия в публичната нотификация за започването на процедурата за разследване от 11 юни 2014 г., което гласи: „*It is important to underline that Spanish data has always been published without reservation by Eurostat.*“ Комисарят Шемета също подчертава този факт в отговора си на парламентарния въпрос: „*Започнатото днес разследване означава ли, че данните за дълга и дефицита на Испания не са надеждни?*“

„(...) *This correction was reflected in the October 2012 EDP notification, and Spanish data has been published without reservation by Eurostat since then. All the expenditures that Eurostat was discussing*

with Spain have now been included into the general government data, and Spain has taken important steps to ensure that the reporting problems in the regions do not happen again. (...).“

А неотдавна в доклада на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно качеството на фискалните данни от 2015 г. се потвърждава, че „*The Commission is not calling into question the current accuracy of EDP statistics in Spain*“.

Също така не може да се направи заключението, че данните позволяват въпросът да се разглежда като въпрос със значително отражение от количествена гледна точка. От сумата 1,9 милиарда, за която е подадена нотификация през месец май 2012 г., само 0,9 милиарда са съответствали на цялата 2011 година (0,08 % от БВП за съответната счетоводна година), като начисляването на останалата сума се отнася за предишни счетоводни години съгласно действащите към онзи момент критерии на Евростат. Преразглеждани са първични данни с минимална стойност в процентно изражение — под 0,1 % от БВП. За сравнение, всяка статистическа извадкова операция с грешка в извадката от подобен порядък би била приета от държавите членки и от Евростат, от статистическа гледна точка, за статистика, чието качество е повече от достатъчно за нейното използване в сферата на националното счетоводство и следователно за целите на ППД или в други области на европейската икономическа политика.

Заключение във връзка със становище № 5 В предварителните констатации се набляга изключително на поведението на автономна област Валенсия, чиито действия се окачествяват най-малко като проява на небрежност. Няма признаци обаче, че е оценено в достатъчна степен поведението на националните статистически органи, които са проявили възможно най-голямо старание, ангажираност, лоялност и бързина, като незабавно са уведомили Комисията за установената грешка и са оказвали съдействие преди процедурата за разследване и по този начин са предотвратили възможността за реални последици от грешката върху правомощията за наблюдение на европейските институции.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ХРОНОЛОГИЧНА СПРАВКА ЗА ФАКТИТЕ ОТ ЗНАЧЕНИЕ		
ТРИМЕСЕЧИЕ	ДАТА	ФАКТИ ОТ ЗНАЧЕНИЕ
4Т/2011	13.12.2011 г.	Регламент (ЕС) № 1173/2011 влиза в сила.
1 ^в Т/2012	30.1.2012 г.	Държавните служби за одит на ССАА изпращат временно първичните данни на IGAE.
	30.3.2012 г.	Испания изпраща на Евростат първите данни във връзка с уведомлението за целите на ППД.
2 ^о Т/2012	23.4.2012 г.	Евростат публикува временните данни на Испания за ППД за 2011 г.
	Началото на месец май 2012 г.	<ul style="list-style-type: none"> - IGAE научава за наличието на разходи за здравеопазване във Валенсия, които не са били включени в уведомлението за първото тримесечие на 2012 г. - IGAE изисква от IGGV да потвърди тези разходи. - IGAE уведомява Работната група по националните сметки, данните се преразглеждат и незабавно се уведомява Евростат.
	17.5.2012 г.	Евростат се уведомява за преразглеждането на данните за дефицита през 2011 г., изпратени с уведомлението от 30 октомври и публикувани 23 дни преди това.
	24.5.2012 г.	Евростат извършва „technical“ посещение в Испания.
	18—22.6.2012 г.	Евростат извършва „upstream“ посещение в Испания.
3 ^о Т/2012	9.7.2012 г.	Публикуват се препоръките на Съвета относно дефицита в Испания, за които са използвани данните, преразгледани през май 2012 г.
4 ^о Т/2012	11—14.9.2012 г.	Евростат извършва „upstream“ посещение в Испания.
	30.9.2012 г.	Испания изпраща на Евростат уведомлението за целите на ППД от октомври, като потвърждава данните, преразгледани през май 2012 г., а Евростат ги валидира.
	26.11.2012 г.	Влиза в сила Делегирано решение 2012/678/ЕС.
1 ^о Т/2013	2.2.2013 г.	В доклада на Евростат относно качеството на фискалните данни, за които е получено уведомление през 2012 г., се валидират данните за Испания.
2 ^о Т/2013		
3 ^о Т/2013	26—27.9.2013 г.	Евростат извършва „ad hoc“ посещение в Испания.
4 ^о Т/2013		
1 ^о Т/2014	7.3.2014 г.	В доклада на Евростат относно качеството на фискалните данни, за които е получено уведомление през 2013 г., се валидират данните за Испания.
2 ^о Т/2014		
3 ^о Т/2014	11.7.2014 г.	В съответствие с Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната започва процедура за разследване във връзка с манипулиране на статистически данни в Испания.
	22.9.2014 г.	Подаване на жалба с цел обявяване на решението за започване на процедура за разследване във връзка с манипулиране на статистически данни в Испания за недействително (дело Т-676/14).
4 ^о Т/2014	10—11.12.2014 г.	По силата на член 5 от Делегирано решение 2012/678/ЕС е извършена проверка в Испания.
1 ^о Т/2015	19.2.2015 г.	Предварителни констатации от разследването.
	5.3.2015 г.	Доклад на Евростат за качеството на фискалните данни, за които са получени уведомления от държавите членки през 2014 г., в който Комисията съобщава за предстоящата процедура за разследване, като признава, че няма съмнения относно надеждността на данните на Испания.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Списък на грешките и неточностите, които се съдържат в изложението на предварителните констатации

1°. На стр. 6 вместо „от ноември 2011 г. Комисията може да започне разследване“ в действителност би следвало да се чете „от ноември 2012 г. Комисията може да започне разследване“, т.е. датата на влизане в сила на Делегирано решение 2012/678/ЕС, с което се урежда процедурата за разследване.

2°. На стр. 9 във фигура 1 са представени специфичните отговорности на различните институции, които вземат участие в рамките на ППД що се отнася до ССАА, както и техните взаимовръзки, но е изменена тяхната роля, която иначе е представена правилно на страници 7 — 9, тъй като би следвало да се посочи Работната група по националните сметки (към посочения момент техническият комитет все още не е бил създаден). Също така е отбелязано, че компетентностите на този орган включват събирането на данните за ППД, а всъщност той отговаря единствено за методологични въпроси.

3°. На стр. 12 и 13, където е посочено:

„Сметка 409 (понастоящем 413) включва разходи:

- които не са начислени в бюджета за счетоводна година T ;
- по отношение на които е признато задължение за плащане (получена е фактурата);
- които трябва да се начислят в бюджета за счетоводна година $T+1$;
- които оказват влияние върху дефицита във връзка с ППД (В.9) за счетоводна година T .

Сметка 411 включва разходи:

- които не са начислени в бюджета за счетоводна година T ;
- по отношение на които не е възникнало задължение за плащане, тъй като срокът за покриване на разхода не е изтекъл (все още не е получена официалната фактура);
- които трябва да се начислят в бюджета за счетоводна година $T+1$, след като бъде получена фактурата, след датата на изтичане на срока за тяхното плащане и след като е признато задължението за плащане;
- които оказват влияние върху дефицита във връзка с ППД (В.9) за счетоводна година T “.

За по-голяма яснота и разбиране на функционирането на тези сметки следва да се чете:

„Сметка 409 (понастоящем 413) включва разходи, които не са начислени в бюджета за счетоводна година T , по отношение на които е признато задължение за плащане (получена е фактурата) и които трябва да се начислят в бюджета за счетоводна година $T+1$. Посочените разходи оказват влияние върху дефицита във връзка с ППД (В.9) за счетоводна година T .

Сметка 411 включва разходи, които не са начислени в бюджета за счетоводна година T и по отношение на които не е възникнало задължение за плащане, тъй като срокът за покриване на разхода не е изтекъл (все още не е получена официалната фактура); които трябва да се начислят в бюджета за счетоводна година $T+1$, след като бъде получена фактурата, след датата на изтичане на срока за тяхното плащане и след като е признато задължението за плащане. Посочените разходи оказват влияние върху дефицита във връзка с ППД (В.9) за счетоводна година T “.

4°. На стр. 13 в последния ред на бележка под линия № 12 вместо „и че сметка 409 не е била подходяща“ следва да се чете „и че сметка 411 не е била подходяща“.

5°. На стр. 14 в частта „Специфични договори на Съвета на автономната област за периода 2007 — 2010 г.“ се казва: „... От една страна, новият признат дълг след сключването на всеки договор има отражение върху размера на държавния дълг и бюджетния дефицит.“ „Държавния дълг“ следва да се заличи, тъй като няма отражение върху него.

6°. На стр. 14 е трябвало да бъде пояснено, че „Регионалната сметна палата не извършва оценка на прилагането на принципите по отношение на националните сметки“, тъй като те не се прилагат на равнището на автономните области, а са от компетентността на националните статистически органи. Същата грешка е допусната и в заглавието на част 4.3, което гласи „Организация на работата по събиране на данни за целите на ППД в автономна област Валенсия“, където вместо „данни за целите на ППД“ следва да се чете „счетоводни данни за публичния сектор в автономна област Валенсия“.

7°. На стр. 18 в третия абзац има грешка — посочва се „одитори от Регионалната сметна палата“, а се има предвид „одитори от ССАА“.

8°. Във фигура № 3 и в поясненията към нея на същата страница не са посочени мерните единици, а включването на още една колона за данните за 2011 г., без да се посочи ясно, че това са временните данни от нотификацията от април, може да доведе до грешка. Всички предходни колони се отнасят за периоди извън обхвата на това разследване. По-конкретно, в обяснението се отбелязва, че в предпоследната колона „са посочени стойностите, които IGGV щеше да е публикувала, ако бяха продължили предишните практики“, като това становище е подвеждащо, тъй като се отнася за предполагаемо поведение, което не е било налице, поради което, с цялото ни уважение, нашата държава членка моли то да бъде заличено.

9°. В първия абзац на стр. 25 твърдението „IGGV не е предала на IGAE данните за неплатените разходи, отразени за първи път в сметка 409 до края на месец юни 2012 г.“ е неточно, тъй като действително това не е било направено официално, но данните са потвърдени по телефона през май 2012 г., поради което следва да се включи наречието „официално“.

На същата страница непрекъснато се споменава преразглеждането от юни 2012 г. и изпращането на данните от страна на IGGV през юни 2012 г., когато в действителност тяхното съответствие е потвърдено по телефона през май 2012 г.

10°. На стр. 30 в предпоследния ред на фигура 6 е включена информация, която не е посочвана в нито един доклад на Регионалната сметна палата — отбелязани са 1 842,3 милиона евро непризнати разходи през 2011 г. (поради това целият ред следва да бъде заличен). Всъщност вярната сума е посочена в последния ред и действително отговаря на представеното в доклада на Регионалната сметна палата за 2011 г.

11°. На стр. 33 в четвъртия абзац има грешка — посочено е, че „IGAE отбеляза, че е длъжна да оказва съдействие на IGGV, и че докладите на Регионалната сметна палата (...)“, а е вярно точно обратното. Би следвало да се чете „IGAE отбеляза, че има нужда от съдействието на IGGV за изготвянето на националните сметки, тъй като докладите на Регионалната сметна палата...“.

12°. На стр. 34 във фигура 6 не са посочени мерните единици. В последната колона за 2011 г. са включени само данните към април 2012 г., без да е отразена цялата информация за посочената счетоводна година, която е била преразгледана през май и потвърдена с уведомлението през октомври.

13°. На стр. 38 не става ясно с какво е значението в този контекст на понятието „процедура по изчистване“.

14°. На стр. 38 се посочва, че *„Евростат не е била уведомена за нередностите в автономна област Валенсия до съобщаването от страна на испанския национален статистически институт за новото преразглеждане на В.9. Евростат провежда техническо посещение в Испания и едва след него започва прилагането на нова процедура за отразяване на разходите в автономна област Валенсия, като се използва сметка 409 и съответните суми се посочват в Общата сметка и в стандартизирания въпросник, изпращан на IGAE“*. Информацията е представена в отрицателен аспект и без времеви контекст, вместо да се поясни, че през май 2012 г. испанският национален статистически институт информира Евростат за това преразглеждане на В.9 (което не може да бъде окачествено като ново, тъй като не е имало предишно преразглеждане, а само свързаното с уведомлението от април). Посоченият абзац е неточен и защото както вече бе споменато, преразглеждането е извършено по искане на испанските национални статистически органи преди техническото посещение на Евростат в Испания през май 2012 г. Всъщност това посещение е извършено в резултат от преразглеждането и не е било причина за него, както би могло да се заключи от този абзац. Поради това абзацът следва да бъде заличен.