EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 7.7.2016
COM(2016) 294 final

Suositus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

sen toteamisesta, että Espanja ei ole toteuttanut 21 päivänä kesäkuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen mukaisia tuloksellisia toimia

{SWD(2016) 241 final}

Suositus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

sen toteamisesta, että Espanja ei ole toteuttanut 21 päivänä kesäkuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen mukaisia tuloksellisia toimia

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 126 artiklan 8 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

sekä katsoo seuraavaa:

1) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 126 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vältettävä liiallisia julkisen talouden alijäämiä.

2) Vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteena on terve julkinen talous, jolla pyritään vahvistamaan hintavakauden edellytyksiä ja saavuttamaan uusien työpaikkojen syntyä edistävä vahva ja kestävä kasvu. Vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyy liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä 7 päivänä heinäkuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97[1], joka on annettu edistämään julkisen talouden liiallisten alijäämien pikaista korjaamista.

3) Neuvosto teki 27 päivänä huhtikuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 104 artiklan 6 kohdan nojalla komission suosituksesta päätöksen, jonka mukaan Espanjassa oli liiallinen alijäämä, ja antoi EY:n perustamissopimuksen 104 artiklan 7 kohdan nojalla suosituksen, jonka mukaan liiallinen alijäämä olisi korjattava viimeistään vuonna 2012. Neuvosto on sen jälkeen antanut Espanjalle SEUT-sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan nojalla kolme uutta suositusta (2 päivänä joulukuuta 2009, 10 päivänä heinäkuuta 2012 ja 21 päivänä kesäkuuta 2013), joissa määräaikaa liiallisen alijäämän korjaamiselle pidennettiin vuoteen 2013, 2014 ja 2016. Neuvosto katsoi kaikissa kolmessa suosituksessa, että Espanja oli toteuttanut tuloksellisia toimia, mutta odottamattomat taloudelliset tapahtumat olivat vaikuttaneet erityisen epäsuotuisasti julkiseen talouteen[2].

---

[1] EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6.

[2] Kaikki asiakirjat, jotka liittyvät Espanjan liiallista alijäämää koskevaan menettelyyn, ovat saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

4) Neuvosto antoi SEUT-sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan nojalla Espanjalle suosituksen viimeksi 21 päivänä kesäkuuta 2013. Siinä Espanjalle suositettiin, että sen olisi saavutettava julkisen talouden alijäämätavoitteet, jotka ovat 6,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2013, 5,8 prosenttia vuonna 2014, 4,2 prosenttia vuonna 2015 ja 2,8 prosenttia vuonna 2016, mikä vuoteen 2016 ulottuvan komission kevään 2013 talousennusteen perusteella parantaisi julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa 1,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2013, 0,8 prosenttia vuonna 2014, 0,8 prosenttia vuonna 2015 ja 1,2 prosenttia vuonna 2016. Jotta Espanja saavuttaisi tämän parannuksen, sitä pyydettiin toteuttamaan lisätoimenpiteitä, joiden määrä on BKT:hen suhteutettuna 2 prosenttia vuonna 2014, 1 prosentti vuonna 2015 ja 1,5 prosenttia vuonna 2016. Lisäksi todettiin, että Espanjan olisi i) parannettava institutionaalisen kehyksen tuloksellisuutta lisäämällä edelleen julkisen talouden vakautta koskevan lain täytäntöönpanon läpinäkyvyyttä ja perustamalla riippumaton finanssipoliittinen neuvosto, joka esittää analyyseja, antaa neuvoja ja valvoo, noudatetaanko finanssipolitiikassa kansallisia ja unionin finanssipoliittisia sääntöjä, ii) toteutettava konkreettisia toimia sosiaaliturvajärjestelmästä johtuvan kasautuvan rakenteellisen alijäämän hillitsemiseksi ja iii) painotettava enemmän vakauttamisen kasvuystävällisyyttä esimerkiksi arvioimalla menoja ja verojärjestelmää järjestelmällisesti. Jotta julkisen talouden vakauttamisstrategian onnistuminen voitaisiin varmistaa, suosituksessa todettiin myös, että on tärkeää tukea julkisen talouden vakauttamista kattavilla rakenteellisilla uudistuksilla niiden suositusten mukaisesti, jotka neuvosto on antanut Espanjalle talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson ja makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn yhteydessä.

5) Neuvoston 21 päivänä kesäkuuta 2013 antaman suosituksen perustana olevan, vuoteen 2016 ulottuvan komission kevään 2013 talousennusteen mukaan Espanjan talouden odotettiin supistuvan 1,5 prosenttia vuonna 2013 ja kasvavan sen jälkeen 0,9 prosenttia vuonna 2014, 1,4 prosenttia vuonna 2015 ja 1,9 prosenttia vuonna 2016. Nimellisen BKT:n kasvun ennustettiin olevan 0,1 prosenttia vuonna 2013, 2,0 prosenttia vuonna 2014, 2,6 prosenttia vuonna 2015 ja 3,2 prosenttia vuonna 2016.

6) Suosituksessaan neuvosto vahvisti asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 4 kohdan säännösten nojalla 1 päivän lokakuuta 2013 määräajaksi, johon mennessä tuloksellisia toimia on toteutettava. Komissio totesi 15 päivänä marraskuuta 2013 komission syksyn 2013 talousennusteen perusteella, että Espanja oli toteuttanut tuloksellisia toimia neuvoston 21 päivänä kesäkuuta 2013 antaman suosituksen mukaisesti, mutta vaarana oli, ettei vaatimuksia noudatettaisi vuonna 2014. Tämän perusteella komissio katsoi, että Espanjan liiallista alijäämää koskevassa menettelyssä ei tuolloin ollut tarvetta lisätoimille. Sen jälkeen liiallisia alijäämiä koskeva menettely keskeytettiin.

7) Myös seuraavissa arvioinneissa korostettiin vaarana olevan, että 21 päivänä kesäkuuta 2013 annettua neuvoston suositusta ei noudatettaisi. Neuvosto totesi heinäkuussa 2014, että vuoden 2014 vakausohjelmassa esitettyä julkisen talouden strategiaa tukevia toimenpiteitä oli täsmennettävä edelleen ja lisätoimia tarvitaan, jotta 21 päivänä kesäkuuta 2013 annettua neuvoston suositusta voitaisiin noudattaa täysimääräisesti. Vuoden 2015 vakausohjelmasta tekemänsä arvioinnin perusteella neuvosto totesi heinäkuussa 2015 olevan vaarana, että Espanja ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksiä. Myös Espanjan alustavista talousarviosuunnitelmista vuodeksi 2014, 2015 ja 2016 annetuissa komission lausunnoissa todettiin kaikissa olevan vaarana, että Espanja ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä. Komissio korosti erityisesti riskejä, jotka liittyvät siihen, että suunnitelmien mukaiset

rakenteelliset toimet olivat vähäisempiä kuin neuvosto oli suositellut. Lisäksi komissio huomautti riskeistä, jotka liittyivät julkisen talouden alijäämätavoitteiden saavuttamiseen.

8) Komissio totesi 9 päivänä maaliskuuta 2016 komission talven 2016 talousennusteen perusteella olevan myös vaarana, että liiallisen alijäämän korjaamiselle asetettua määräaikaa ei noudateta, koska vuoden 2015 väliaikaisesta alijäämätavoitteesta, joka oli 4,2 prosenttia suhteessa BKT:hen, odotettiin jäätävän selvästi ja koska siihen mennessä toteutettujen julkisen talouden toimien vaikutus jäi huomattavasti suositettua pienemmäksi. Tämän perusteella komissio antoi suosituksen, jossa Espanjaa kehotetaan tehostamaan toimia 21 päivänä kesäkuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen noudattamisen varmistamiseksi. Tämän vuoksi suositettiin, että Espanja i) toteuttaa toimenpiteitä, joilla varmistetaan liiallisen alijäämän oikea-aikainen ja pysyvä korjaaminen, myös hyödyntämällä tarvittaessa täysimääräisesti julkisen talouden vakautta koskevassa laissa säädettyjä ennaltaehkäiseviä ja korjaavia välineitä, jotta lipsuminen alijäämä-, velka- ja menosäännön tavoitteista saadaan keskushallintoa alemmilla hallintotasoilla hallintaan; ja ii) esittää komissiolle tarkistetussa vuoden 2016 alustavassa talousarviosuunnitelmassa tai viimeistään vuoden 2016 vakausohjelmaansa sisältyvässä erillisessä jaksossa selvityksen toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut komission suosituksen perusteella.

9) Toimet, jotka Espanja on toteuttanut 21 päivänä kesäkuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen johdosta liiallisen alijäämän korjaamiseksi vuoteen 2016 mennessä, on arvioitu uudelleen, ja arvion perusteella tehdään seuraavat päätelmät:

– Espanjan keväällä 2016 toimittaman ilmoituksen ja komission (Eurostatin) 21 päivänä huhtikuuta 2016 esittämän vahvistuksen perusteella julkisen talouden alijäämä oli 5,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2014 ja 5,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015, mikä ylittää neuvoston asettamat välitavoitteet, jotka olivat 5,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2014 ja 4,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Vuonna 2014 toteutuneeseen alijäämään vaikutti kielteisesti nimellisen BKT:n tarkistaminen alaspäin, joka tehtiin liiallista alijäämää koskevan menettelyn mukaisen toisen ilmoituksen esittämisen aikoihin lokakuussa 2015, kuten myös alijäämää lisäävät rahoitussektorin operaatiot, joiden arvo oli 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Finanssipolitiikan keventämisellä vuonna 2015 oli merkittävä vaikutus julkisen talouden toteutumaan.

– Komission kevään 2016 talousennusteen mukaan rakenteellisen rahoitusaseman muutoksen arvioidaan olevan –1,0 prosenttia vuonna 2015, mikä on huomattavasti vähemmän kuin neuvoston suosituksen mukainen viitearvo, joka on 0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen. Rakenteellisen rahoitusaseman kumulatiivinen muutos vuosina 2013–2015 oli 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä jää selvästi neuvoston suosituksen mukaisesta viitearvosta eli 2,7 prosentista suhteessa BKT:hen. Kun lisäksi tarkistetun potentiaalisen tuotannon kasvun ja satunnaistulojen tai saamatta jääneiden tulojen vaikutuksista johtuvat korjaukset suosituksen pohjana olevaan perusskenaarioon otetaan huomioon, rakenteelliset toimet olivat –0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015 ja –0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuosina 2013–2015 eli selvästi alle suositellun tason. Alhaalta ylös -menetelmällä mitaten julkisen talouden toimet olivat –0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015, kun suositus oli 1 prosentti suhteessa BKT:hen,

eikä toimia toteutettu lainkaan vuosina 2013–2015, kun suositus oli 3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vakauttamistoimenpiteet – esimerkiksi julkishallinnon uudistuksen ja eläkejärjestelmän uudistuksen yhteydessä – eivät riittäneet tasapainottamaan vuonna 2015 toteutettujen elvyttävien toimenpiteiden (kuten henkilökohtaisen tuloveron ja yhtiöveron alentaminen ja aikaisemmin poistetun joulurahan osittainen palauttaminen) vaikutusta eivätkä väestön ikääntymiseen liittyvien menojen kasvusuuntausta.

– Inflaatio (BKT-deflaattorilla mitattuna) oli Espanjassa vuosina 2013–2015 huomattavasti alhaisempi kuin suosituksen perustana olevassa makrotalouden skenaariossa (vuonna 2014 jopa negatiivinen, –0,4 %), minkä vuoksi julkisen talouden tavoitteiden saavuttaminen vaikeutui. Matalan tai jopa negatiivisen inflaation negatiivinen vaikutus Espanjan julkisen talouden toteutumiin kuitenkin kompensoitui suurelta osin odotettua voimakkaammalla reaalisen BKT:n kasvulla. Vaikka BKT-deflaattorin kehitys ei ollut yhtä dynaamista, vuonna 2015 nimellisen BKT:n taso oli vain 1 prosentin alhaisempi kuin perusskenaariossa arvioitiin, sillä reaalinen BKT kasvoi huomattavasti nopeammin samana ajanjaksona. Lisäksi työpaikkojen nopea luominen ja verotuloja tuova kasvun rakenne edistivät edelleen alijäämän supistamista.

– Kaiken kaikkiaan vuosina 2014 ja 2015 alhainen korkotaso ja odotettua voimakkaampi talouden elpyminen, johon vaikuttivat myös kriisin ratkaisemiseksi toteutetut uudistukset, rahoitustukiohjelman onnistunut saattaminen päätökseen ja työmarkkinoiden suotuisa kehitys, auttoivat Espanjaa supistamaan julkisen talouden alijäämäänsä. Samaan aikaan julkisen talouden vakauttamisprosessia haittasi inflaatio, joka oli yllättäen negatiivinen suhteessa 21 päivänä kesäkuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen perustana olevaan makrotalouden skenaarioon. Satunnaistuloja, joita saatiin erityisesti vuonna 2015, ei kuitenkaan käytetty nopeuttamaan alijäämän supistamista. Sen sijaan finanssipolitiikkaa höllennettiin erityisesti verouudistuksen ja dynaamisen menojen kasvun kautta.

10) Komission kevään 2016 talousennusteessa arvioidaan julkisen talouden alijäämän olevan 3,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2016 ja 3,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017. Vuoden 2016 vakausohjelmassa alijäämätavoite suhteessa BKT:hen on 3,6 prosenttia vuonna 2016 ja 2,9 prosenttia vuonna 2017. Näin ollen Espanja ei ole saavuttamassa tavoitetta eli liiallisen alijäämän oikea-aikaista ja kestävää korjaamista vuonna 2016. Velkasuhde supistui hieman, sillä se oli 99,3 prosenttia vuonna 2014 ja 99,2 prosenttia vuonna 2015, koska rahoitusomaisuuden myynnistä saadut nettotulot ylittivät vaikutuksen, joka aiheutui siitä, että alijäämä kasvoi nimellisen BKT:n kasvua nopeammin. Komission kevään 2016 talousennusteen mukaan velkasuhteen odotetaan kasvavan 100,3 prosenttiin vuonna 2016 ja pienenevän sen jälkeen.

11) Espanjan julkisen talouden kehystä on vahvistettu vuodesta 2012 lähtien, jotta voidaan muun muassa estää poikkeamat ja varmistaa, että kaikilla hallinnon tasoilla noudatetaan niille asetettuja alijäämä-, velka- ja menosääntötavoitteita. Espanja on 21 kesäkuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen jälkeen vahvistanut edelleen maan julkisen talouden kehystä muuttamalla vuonna 2012 annettua vakautta koskevaa lakia niin, että se kannustaa julkishallintoa vähentämään julkisen sektorin maksurästejä kaupallisille toimittajille, ja perustamalla marraskuussa 2013 riippumattoman finanssipolitiikan instituution (AIReF). Vaikka Espanjan julkisen talouden vakautta

koskeva laki sisältää välineitä, joilla ennaltaehkäistään ja korjataan poikkeamat julkisen talouden tavoitteista, vuosina 2014 ja 2015 saadut kokemukset osoittavat, että näitä välineitä olisi voitu käyttää enemmän. Maaliskuussa 2016 annetun komission suosituksen seurauksena Espanjan hallitus on alkanut panna täytäntöön vakautta koskevaan lakiin sisältyviä korjaavia säännöksiä, joita ei ole aikaisemmin pantu täytäntöön.

12) Joulukuussa 2013 Espanja hyväksyi uudistuksen, jolla tarkistetaan eläkkeiden indeksointia ja mukautetaan automaattisesti vuodesta 2019 alkaen tulevien eläkeläisten eläkkeet elinajanodotteen muutosten perusteella. Lisäksi se on toteuttanut kesäkuusta 2013 alkaen julkishallinnon uudistusta, jonka tarkoituksena on saada tehokkuusetuja. Samaan aikaan vuonna 2014 Espanja hyväksyi yhtiöveroa ja henkilökohtaista tuloveroa koskevan uudistuksen. Uudistus sisälsi joitakin myönteisiä piirteitä, mutta sitä ei ole rahoitettu kokonaisuudessaan.

13) Tämä johtaa päätelmään, että Espanjan 21 päivänä kesäkuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen perusteella toteuttamat toimet ovat olleet riittämättömiä. Espanja ei saavuttanut julkisen talouden alijäämää koskevaa keskipitkän aikavälin tavoitetta vuonna 2015, eikä sen ennusteta korjaavan liiallista alijäämänsä vuoden 2016 aikana. Julkisen talouden toimien vaikutus jäi huomattavasti neuvoston suositusta vähäisemmäksi, ja finanssipoliittista viritystä jopa höllennettiin vuonna 2015,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Espanja ei ole toteuttanut tuloksellisia toimia 21 päivänä kesäkuuta 2015 annetun neuvoston suosituksen perusteella.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Espanjan kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja