NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS (EU) 2017/2351,

annettu 9 päivänä elokuuta 2016,

sakon määräämisestä Espanjalle, koska se ei ole toteuttanut tuloksellisia toimia liiallisen alijäämän korjaamiseksi

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1173/2011 ([1]) ja erityisesti sen 6 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Neuvosto katsoi perussopimuksen 126 artiklan 8 kohdan nojalla 12 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan päätöksessä, että Espanja ei ollut toteuttanut tuloksellisia toimia liiallisen alijäämän korjaamiseksi perussopimuksen 126 artiklan 7 kohdan nojalla 21 päivänä kesäkuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen johdosta.

(2) Koska neuvosto on antanut 12 päivänä heinäkuuta 2016 päätöksen, jonka mukaan Espanja ei ole toteuttanut tuloksellisia toimia liiallisen alijäämän korjaamiseksi, komission olisi suositeltava neuvostolle sakon määräämistä.

(3) Espanjalle määrättävän sakon olisi periaatteessa oltava 0,2 prosenttia suhteessa sen edellisen vuoden BKT:hen, mutta määrää voidaan alentaa tai se voidaan peruuttaa poikkeuksellisen taloudellisen tilanteen vuoksi tai kyseisen jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä.

(4) Espanjan BKT vuonna 2015 oli 1 081,19 miljardia euroa, ja tästä BKT:n määrästä 0,2 prosenttia on 2 162,38 miljoonaa euroa.

(5) Asetuksen (EU) N:o 1173/2011 2 artiklan 3 kohdan mukaan ”poikkeuksellinen taloudellinen tilanne” tarkoittaa tilannetta, jossa viitearvon ylittävää julkisen talouden alijäämää pidetään perussopimuksen 126 artiklan 2 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 ([2]) mukaisesti poikkeuksellisena. Viimeksi mainitun asetuksen mukaan tällainen viitearvon ylittävä alijäämä on poikkeuksellinen, jos se johtuu i) epätavallisesta tapahtumasta, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, tai ii) vakavasta taloudellisesta taantumasta, toisin sanoen vuotuisen BKT:n määrän negatiivisesta kasvuvauhdista tai tuotannon supistumisesta pitkittyneen ajanjakson aikana vuotuisen BKT:n kasvun ollessa hyvin hidasta suhteessa sen kasvupotentiaaliin.

(6) Edellä mainittujen edellytysten soveltamista Espanjaan koskevan arvioinnin perusteella voidaan tehdä seuraavat päätelmät:

— Espanjan talouskasvu elpyi vuoden 2013 kolmannella neljänneksellä sen jälkeen, kun reaalisen BKT:n kasvu oli ollut negatiivista kymmenen peräkkäisen vuosineljänneksen ajan. Reaalisen BKT:n kasvu oli 1,4 prosenttia vuonna 2014, ja se kiihtyi 3,2 prosenttiin vuonna 2015. Komission kevään 2016 tarkistetun talousennusteen mukaan reaalisen BKT:n kasvun odotetaan olevan 2,9 prosenttia vuonna 2016. Tämä luku on 0,3 prosenttiyksikköä suurempi kuin komission kevään 2016 talousennusteessa, ja se johtuu odotettua suuremmasta julkisesta ja yksityisestä kulutuksesta vuoden ensimmäisellä neljänneksellä. Näin ollen 21 päivänä kesäkuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen kattamalla ajanjaksolla (2013–2016) ei ole ollut vakavaa taloudellista taantumaa.

— Vuosina 2013–2016 ei ole myöskään ollut epätavallisia hallituksen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolisia tapahtumia, joilla olisi ollut merkittävää vaikutusta julkiseen talouteen. Vaikka Espanjan inflaatio on ollut yllättävän matala ja jopa negatiivinen vuonna 2014, sen vaikutus julkiseen talouteen ei ole ollut merkittävä, koska se on kompensoitunut suurelta osalta odotettua suuremmalla reaalisen BKT:n kasvulla. Lisäksi työpaikkojen nopea luominen ja verotuloja tuova kasvun rakenne ovat edistäneet alijäämän supistamista.

([1]) EUVL L 306, 23.11.2011, s. 1.
([2]) Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä (EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6).

(7) Näin ollen ei ole sellaista poikkeuksellista taloudellista tilannetta, jonka johdosta olisi syytä alentaa sakon määrää.

(8) Espanja toimitti 13 päivänä heinäkuuta 2016 komissiolle perustellun pyynnön, jossa se pyysi suosittamaan, että neuvosto vahvistaisi sakon määräksi nollan. Pyyntönsä tueksi Espanja esitti seuraavat perustelut:

Espanja muistuttaa merkittävistä saavutuksistaan laajamittaisen uudistusohjelman täytäntöönpanossa huolimatta hyvin haastavasta taloudellisesta tilanteesta. Kyseinen ohjelma on osoittautunut ratkaisevaksi tekijäksi, jonka avulla on tuettu taloudellisen toiminnan vahvaa elpymistä ja työpaikkojen luomista sekä korjattu kertyneitä epätasapainoja. Espanja painottaa myös kriisin seurauksena toteutettuja merkittäviä julkisen talouden vakauttamistoimia ja alhaisen, jopa negatiivisen, inflaation kielteisiä vaikutuksia julkisen talouden sopeutusprosessiin ja koko talouteen. Espanja esittää myös menettelytapaa koskevia väitteitä, joiden mukaan nykyisessä vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimusten noudattamista koskevassa arviointimenetelmässä ei Espanjan osalta pystytä ottamaan huomioon yllättävää negatiivista inflaatiota tai mittaamaan tarkasti BKT:n potentiaalista kasvua. Lisäksi Espanja ilmoittaa julkisen talouden alijäämän supistamiseksi vuonna 2016 toteutetuista toimenpiteistä ja tehdyistä sitoumuksista sekä vahvistaa sitoumuksen korjata liiallinen alijäämä viimeistään vuonna 2017.

(9) Edellä mainittujen väitteiden arvioinnin perusteella voidaan päätellä seuraavaa.

(10) Espanjan talous on kokenut merkittävän suunnanmuutoksen viime vuosina, mikä on osittain niiden haastavassa taloudellisessa ympäristössä toteutettujen uudistusten ansiota, joilla on lievennetty työ- ja tuotemarkkinoiden jäykkyyksiä. Vuoden 2014 alussa onnistuneesti loppuun saatettu Espanjan rahoituslaitosten pääomittamista koskeva rahoitustukiohjelma ja sen rinnalla toteutetut suuret rakenneuudistukset ovat luoneet vankan perustan talouden elpymiselle. Espanja on myös ohjelman päättymisen jälkeen jatkanut rakenneuudistuksia, joita ovat olleet maksukyvyttömyyslainsäädännön uudistus, pankkisektorin rakenneuudistuksen loppuunsaattaminen, julkishallinnon uudistaminen ja riippumattoman finanssipoliittisen neuvoston perustaminen. Yhdessä rahapolitiikan ja euroalueen ohjausjärjestelmän lujittamisen kanssa nämä uudistukset ovat tasoittaneet tietä pääomavirtojen paluulle ja paremmille rahoitusehdoille. Kun kasvu elpyi vuoden 2013 jälkipuoliskolla, sisäinen ja ulkoinen tasapaino lisääntyi, mitä tuki myös uudistuksen ansiosta parantunut kilpailukyky. Talouden elpymisen myötä on luotu paljon uusia työpaikkoja, mitä kehitystä ovat tukeneet jatkuva palkkamaltti ja työmarkkinauudistusten vaikutukset. Vaikka talouden tasapainottamisessa on edistytty, jäljellä on vielä merkittäviä haasteita, sillä edelleen suuri yksityinen ja julkinen velka, joka näkyy erittäin suurena ulkomaisena nettovelkana, asettaa Espanjan alttiiksi markkinoiden ilmapiirin muutoksista johtuville riskeille. Lisäksi edelleen korkea työttömyysaste vaikeuttaa talouden sopeutusta.

(11) Vaikka Espanja ei ole toteuttanut tuloksellisia toimia liiallisen alijäämän korjaamiseksi neuvoston 21 päivänä kesäkuuta 2013 antaman suosituksen mukaisesti, olisi tunnustettava, että Espanja oli toteuttanut huomattavia liiallisen alijäämän korjaamiseen tähtääviä julkisen talouden toimia jo vuoden 2012 talousarviossa ja vähemmässä määrin vuoden 2013 talousarviossa. Näitä huomattavia julkisen talouden rakenteellisia sopeutustoimia seurasi sosiaalista yhteenkuuluvuutta heikentäneen vaikean taloustilanteen jälkeen vakauttamisväsymys, kuten neuvosto korosti 12 päivänä heinäkuuta 2016 tekemässään päätöksessä. Vaikka talous elpyi vahvasti vuoden 2013 kolmannelta neljännekseltä alkaen, Espanjan taloudellinen tilanne jatkui epäsuotuisana neuvoston viimeisimmän suosituksen kattamalla ajanjaksolla. Tuotantokuilu oli – 8,5 prosenttia suhteessa potentiaaliseen BKT:hen vuonna 2013, ja vaikka se koheni nopeasti, se oli vuonna 2015 edelleen selvästi negatiivinen, – 4,0 prosenttia. Työttömyysaste oli korkeimmillaan 26,1 prosenttia vuonna 2013, ja sosiaalinen syrjäytyminen ja eriarvoisuus pahenivat kriisin seurauksena. Tämän seurauksena niiden ihmisten osuus, joita uhkaa köyhyys tai sosiaalinen syrjäytyminen, oli 29,2 prosenttia vuonna 2014, eli yksi unionin suurimpia.

(12) Vaikka joillakin viime vuosina toteutetuista toimenpiteistä on ollut suora negatiivinen vaikutus julkiseen talouteen, ne voivat keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä edistää kasvua ja työllisyyttä ja sitä kautta julkisen talouden kestävyyttä. Sosiaaliturvamaksuja koskevat alennukset ja vapautukset ovat osaltaan ylläpitäneet julkisen talouden alijäämää, mutta toisaalta ne ovat jossain määrin tukeneet sosiaalista yhteenkuuluvuutta, sillä ne ovat kohdistuneet pienituloisempiin palkansaajiin, vähemmän koulutettuihin työntekijöihin ja uusiin pysyviin työsopimuksiin. Vaikka vuoden 2014 lopulla hyväksytyt verouudistukset ovat alirahoitettuja, niillä pyritään saamaan verorakenteesta kasvuystävällisempi sekä parantamaan verohallintoa ja lisäämään verotuksen oikeudenmukaisuutta.

(13) Myönteisenä seikkana on todettava, että Espanjan virkaa tekevä hallitus on vuonna 2016 toteuttanut alijäämää supistavia toimenpiteitä 9 päivänä maaliskuuta 2016 annetun komission suosituksen johdosta; komission suositus koskee toimenpiteitä, jotka Espanjan olisi toteutettava, jotta voidaan varmistaa sen liiallisen alijäämän korjaaminen ajoissa. Pannakseen täytäntöön kansallisen lainsäädännön säännökset aluehallitusten julkisen talouden kurinalaisuuden toteuttamiseksi hallitus vaati 6 päivänä huhtikuuta 12:ta aluehallitusta hyväksymään

määrärahaleikkauksia vuotta 2016 koskevien alijäämätavoitteidensa noudattamiseksi. Vaikka kyseisten aluehallitusten tähän mennessä vuodeksi 2016 hyväksymien menoleikkausten määrä on huomattavasti pienempi kuin vuoden 2016 vakausohjelmassa ilmoitettu määrä, Espanjan keskushallinto on hyväksynyt talousarviomäärärahojen noin 0,2 prosentin leikkaukset suhteessa BKT:hen. On myönteistä, että Espanjan virkaa tekevä hallitus ilmoitti 13 päivänä heinäkuuta sitoutuvansa ottamaan käyttöön uusia alijäämää supistavia toimenpiteitä. Tulopuolella yhteisöverolakiin tehtävien muutosten, jotka on tarkoitus hyväksyä heti kun uusi hallitus on muodostettu, on suunniteltu korvaavan tulonmenetykset, joiden odotetaan olevan vuonna 2016 noin 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen yhteisöverojen osamaksuja (pagos fraccionados) koskevaan asetukseen tehtyjen muutosten jälkeen; tarkoituksena on näin varmistaa, että yhteisöverotulojen määrä saavuttaa vuoden 2016 vakausohjelmassa odotetun tason. Menopuolella keskushallinnon verovuoden päättymispäivän aikaistaminen, joka hyväksyttiin 14 päivänä heinäkuuta, voi auttaa hillitsemään menojen kehitystä vuoden 2016 jälkipuoliskolla. Näihin toimenpiteisiin liittyy kuitenkin vielä huomattavia täytäntöönpanoriskejä, jotka koskevat erityisesti sitä, että parlamentin on hyväksyttävä hyvissä ajoin tarvittavat yhteisöverolain muutokset, ja sitä, riittävätkö ne korvaamaan odotettavissa olevan yhteisöverotulojen vajeen. Hallitus on sitoutunut myös toteuttamaan lisätoimenpiteitä veropetosten torjumiseksi.

(14) Espanjan perustellussa pyynnössä komissiolle painotetaan myös alhaisen, jopa negatiivisen, inflaation kielteisiä vaikutuksia julkisen talouden sopeutusprosessiin ja koko talouteen. Kuten todettiin myös 12 päivänä heinäkuuta 2016 annetussa neuvoston päätöksessä, Espanjan inflaatio (BKT-deflaattori) oli vuosina 2013–2015 huomattavasti alhaisempi kuin suosituksen perustana olevassa makrotalouden skenaariossa (vuonna 2014 jopa negatiivinen, – 0,4 prosenttia). Matalan tai jopa negatiivisen inflaation negatiivinen vaikutus Espanjan julkisen talouden toteutumiin kompensoitui kuitenkin suurelta osin odotettua voimakkaammalla reaalisen BKT:n kasvulla.

(15) Espanja esittää menettelytapaa koskevia väitteitä, joiden mukaan nykyisessä tuloksellisia toimia koskevassa arviointimenetelmässä ei Espanjan osalta pystytä ottamaan huomioon yllättävää negatiivista inflaatiota tai mittaamaan tarkasti BKT:n potentiaalista kasvua. Espanjassa toteutettujen rakenteellisten toimien mahdollisen aliarvioinnin osalta on muistettava, että potentiaalista kasvua arvioidessaan komissio soveltaa yleisesti sovittua tuotantofunktiomenetelmää, jonka neuvosto on hyväksynyt. Negatiivisen inflaation vaikutuksista komissio myöntää analyysissaan, että julkisen talouden valvontaa varten sovitut menetelmät, jotka perustuvat kokonaisrahoitusaseman lukujen korjaamiseen potentiaalista tuotantoa koskevien arvioiden avulla, voivat negatiivisen inflaatiosokin vuoksi johtaa rakenteellisten toimien aliarviointiin. Tätä lähestymistapaa täydennetään kuitenkin julkisen talouden sopeutuksen arvioinnissa sovellettavalla ns. alhaalta ylös -lähestymistavalla, jonka avulla arvioidaan, onko menotavoitteet saavutettu ja suunnitellut päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet pantu täytäntöön. Toisin kuin rakenteellisen rahoitusaseman muutos, tämä alhaalta ylös -lähestymistapa todennäköisesti yliarvioi disinflaatiosokin jälkeen toteutetut julkisen talouden vakauttamistoimet. Espanjan tapauksessa myös alhaalta ylös -menetelmä osoittaa, että suositeltu kumulatiivinen rakenteellinen sopeutus, joka oli 3,0 prosenttia suhteessa BKT:hen, ei toteutunut vuosina 2013–2015.

(16) Kun otetaan huomioon Espanjan esittämä perusteltu pyyntö ja edelliset kohdat, ja erityisesti Espanjan hallituksen vuodesta 2012 lähtien toteuttamat perusteelliset rakenneuudistukset, jotka ovat edelleen voimassa, neuvoston kesäkuussa 2013 antaman suosituksen kattaman ajanjakson haastava taloudellinen ympäristö, Espanjan virkaa tekevän hallituksen perustellussa pyynnössään ilmoittamat alijäämän vähentämistä koskevat sitoumukset sekä vakauttamistoimet, jotka on toteutettu sen jälkeen, kun komissio antoi 9 päivänä maaliskuuta 2016 suosituksen toimenpiteistä, jotka Espanjan olisi toteutettava liiallisen alijäämän korjaamiseksi ajoissa, on perusteltua peruuttaa sakko, jonka määrä on 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Peruutetaan sakko, joka on 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen ja joka määrättäisiin Espanjalle, koska se ei ole toteuttanut tuloksellisia toimia neuvoston 21 päivänä kesäkuuta 2013 antaman suosituksen perusteella.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Espanjan kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 9 päivänä elokuuta 2016.

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja
M. LAJČÁK