



Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 541 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU

Izvješće Komisije Vijeću u skladu s člankom -11. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97 o misiji pojačanog nadzora u Rumunjskoj provedenoj 14. i 15. ožujka 2019.

Ovo izvješće o misiji pojačanog nadzora u Rumunjskoj dostavlja se Vijeću u skladu s člankom –11. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97¹. Kako je predviđeno člankom –11. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97, privremeni nalazi te misije prethodno su dostavljeni rumunjskim tijelima na očitovanje.

Rumunjska – postupak zbog značajnog odstupanja Misija pojačanog nadzora, 14.-15. ožujka 2019.

Izvješće

1. Uvod

Postupak zbog značajnog odstupanja primjenjuje se na Rumunjsku od proljeća 2017. Rumunjska je bila prva država članica na koju se primijenio postupak zbog značajnog odstupanja. Prvi postupak zbog značajnog odstupanja pokrenut je u proljeće 2017. zbog uočenog značajnog odstupanja Rumunjske od njezina srednjoročnog proračunskog cilja 2016., kada se strukturni deficit povećao s 0,6 %, koliko je iznosio 2015., na 2,6 % BDP-a. Vijeće je 16. lipnja 2017. izdalo preporuku kojom je od Rumunjske tražilo da u 2017. provede strukturnu prilagodbu od 0,5 % BDP-a, što je standardni zahtjev iz matrice u okviru preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu u uobičajenim razdobljima. U jesen 2017. Vijeće je zaključilo da Rumunjska nije poduzela učinkovito djelovanje kao odgovor na tu preporuku jer su njezina nastojanja bila isključivo usredotočena na izbjegavanje premašivanja referentne vrijednosti ukupnog deficita od 3 % BDP-a. Vijeće je u prosincu 2017. izdalo revidiranu preporuku o postupku zbog značajnog odstupanja u kojoj je zatražilo strukturnu prilagodbu od 0,8 % BDP-a u 2018. U proljeće 2018. Vijeće je ponovno zaključilo da Rumunjska nije poduzela učinkovito djelovanje. Uredbom (EZ) br. 1466/97 nije predviđena daljnja revidirana preporuka u okviru jednog postupka zbog značajnog odstupanja. Stoga je u lipnju 2018. taj postupak zbog značajnog odstupanja istekao.

Neposredno nakon toga, zbog značajnog odstupanja Rumunjske od kretanja prilagodbe prema ostvarenju njezina srednjoročnog proračunskog cilja u 2017., u 2018. pokrenut je novi postupak zbog značajnog odstupanja. Vijeće je u preporuci od 22. lipnja 2018. od Rumunjske zatražilo da poduzme potrebne mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda ne bude veća od 3,3 % u 2018. i veća od 5,1 % u 2019., što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,8 % BDP-a u 2018. i 2019. Vijeće je 4. prosinca 2018. zaključilo da tijela nisu namjeravala postupiti u skladu s preporukom jer su njihova nastojanja bila isključivo usredotočena na izbjegavanje premašivanja referentne vrijednosti ukupnog deficita od 3 % BDP-a. Stoga je Vijeće izdalo revidiranu preporuku u kojoj se od Rumunjske traži da poduzme potrebne mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2019. ne premaši 4,5 %, što odgovara

¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika, SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 1,0 % BDP-a u 2019. Vijeće je od Rumunjske zatražilo da do 15. travnja 2019. izvijesti o poduzetom djelovanju, po mogućnosti u okviru Programa konvergencije. Komisijina ocjena izvješća koje je dostavila Rumunjska objavit će se u okviru paketa europskog semestra.

U ovom su izvješću izneseni nalazi Komisije iz misije pojačanog nadzora koja je provedena u Rumunjskoj 14. i 15. ožujka 2019. Misija je provedena na temelju članka –11. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Članovi misije susreli su se s ministrom financija Eugenom Teodorovicijem, zamjenikom guvernera Rumunjske narodne banke Mugurom Isărescuom i predsjedavateljem Rumunjskog fiskalnog vijeća Ionuțom Dumitruom te njihovim suradnicima. Kao i u prethodnim sličnim misijama cilj je bio raspraviti o fiskalnim mjerama koje tijela planiraju, naglasiti postojanje fiskalnih rizika i potaknuti na usklađivanje s preporukom o postupku zbog značajnog odstupanja. Ovo se izvješće temelji na informacijama dobivenima prije i tijekom misije.

2. Nalazi misije

Ukupni deficit 2018. iznosio je oko 3 % BDP-a, što upućuje na nepoštovanje zahtjeva o fiskalnoj konsolidaciji za 2018. Državni deficit 2018. iznosio je 2,9 % BDP-a prema gotovinskom načelu, tj. blago se povećao s 2,8 % BDP-a u 2017. Deficit iskazan prema obračunskom načelu (u skladu s Europskim sustavom računa), što je relevantan iznos u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, trebao je biti dostupan 23. travnja 2019. Neke stavke prihoda, kao što su superdividende od poduzeća u državnom vlasništvu ili nadoknade (na kraju 2018.) sredstava Unije za projekte izvršene prije 2018., poboljšale su gotovinske prihode u 2018., ali vjerojatno neće biti uključene u iznose za 2018. prema obračunskom načelu. S druge strane, povrat PDV-a bio je u siječnju 2019. neuobičajeno nizak, što je imalo pozitivan učinak na prihode u 2018. prema obračunskom načelu (zahvaljujući metodi jednomjesečne prilagodbe podataka prema gotovinskom načelu) i negativan učinak u 2019. Osim toga, razlika između isplaćene i isporučene vojne opreme trebala bi smanjiti rashode prema obračunskom načelu u 2018. Činilo se da je Ministarstvo financija sigurno da će deficit prema obračunskom načelu u 2018. biti neznatno manji od 3 % BDP-a, dok je Fiskalno vijeće naglasilo da bi deficit u 2018. mogao blago premašiti taj prag.

Rumunjska tijela u 2019. planiraju ostvariti neznatnu strukturnu prilagodbu, što znači da ne namjeravaju postupiti u skladu s preporukom o postupku zbog značajnog odstupanja. Ministar financija potvrdio je da vlada nema namjeru poštovati Preporuku Vijeća od 4. prosinca 2018. Rumunjska tijela i dalje su usredotočena na održavanje ukupnog deficita ispod praga iz Ugovora od 3 % BDP-a te tako nastoje izbjeći korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Parlament je 14. ožujka 2019., sa znatnim kašnjenjem, donio proračun za 2019. i višegodišnju fiskalnu strategiju. Proračunski je cilj ostvariti deficit od 2,76 % BDP-a prema gotovinskom načelu, što je više od cilja od 2,55 % koji je izvorno predložila vlada jer je parlament donio odluku o povećanju socijalnih davanja (doplatak za djecu) koja ne obuhvaća kompenzacijske mjere. Odgovarajući cilj deficita prema obračunskom načelu iznosi gotovo 2,8 % BDP-a. Prema vladinim procjenama u vrijeme misije, taj ukupni deficit

uključivao bi strukturnu prilagodbu od oko 0,1 % u odnosu na 2018., znatno manju nego u Preporuci Vijeća (strukturna prilagodba od 1 % BDP-a).

Postoje rizici za ostvarenje proračunskog cilja za 2019. Ministar financija izjavio je da će porezna uprava (ANAF) uskoro objaviti mjere na kojima se temelje projekcije poreznih prihoda iz proračuna za 2019. Prema ministru financija vlada radi na mjerama koje se odnose na carinsku kontrolu i transferne cijene na prihodovnoj strani i povećani nadzor mjesečne potrošnje državnih tijela na rashodovnoj strani. Članovi misije ministra su podsjetili da izvješće o poduzetom djelovanju, koje je trebalo dostaviti do 15. travnja 2019., treba sadržavati pojedinosti o planiranim mjerama i kvantificirani očekivani fiskalni učinak svake mjere, uključujući mjere za poboljšanje porezne discipline. Prema Fiskalnom vijeću makroekonomske pretpostavke o tržištu rada (broj zaposlenika i dinamika bruto plaća u privatnom sektoru) čine se vrlo optimističnima, što bi moglo dovesti do precjenjivanja prihoda od socijalnih doprinosa. Osim toga, u proračunu se računa na znatno poboljšanje u ispunjavanju obveza plaćanja PDV-a, ali nisu predviđene posebne mjere potpore tom poboljšanju. Fiskalno vijeće dodalo je da se na rashodovnoj strani mirovine i doprinos EU-u čine podcijenjenima. S druge strane, u proračun nisu uključeni prihodi od novog poreza na imovinu banaka ni preusmjeravanje socijalnih doprinosa iz drugog mirovinskog stupa. Fiskalno vijeće tvrdilo je da uz pretpostavku o nepromijenjenoj fiskalnoj i proračunskoj politici postoji veliki rizik da deficiti budu mnogo veći od onih koje je predviđela vlada i znatno veći od referentne vrijednosti iz Ugovora od 3 % BDP-a.

Novim zakonom o mirovinama značajno se povećava rizik od fiskalnog deficita u 2020. i nakon te godine. Ministar financija izjavio je da vlada u 2020. i nakon te godine planira provesti fiskalnu prilagodbu. U višegodišnjoj fiskalnoj strategiji uz proračun za 2019. predviđen je ukupni suficit od 2,3 % BDP-a u 2020. i 2,0 % BDP-a u 2021. Međutim, Fiskalno vijeće izrazilo je zabrinutost u pogledu fiskalnog učinka zakona o mirovinama donesenog krajem 2018. Zakonom se mirovinski faktor (glavni parametar koji se koristi za indeksaciju mirovina) povećava za 15 % u rujnu 2019. i za 40 % u rujnu 2020. Njime se povećavaju i drugi parametri mirovina od 2021. Stoga Fiskalno vijeće predviđa da će se ukupni deficit povećati na oko 4 % BDP-a u 2020. i na više od 5 % BDP-a u 2021., što je slično kretanju koje predviđa Komisija i u suprotnosti s ciljevima Ministarstva financija o fiskalnoj prilagodbi u tim godinama.

Rumunjska tijela rade na izmjenama novog poreza na imovinu banaka. Vlada je krajem prosinca 2018. donijela izvanrednu odluku (GEO 114/2018) koja obuhvaća više fiskalnih mjera, uključujući porez na imovinu banaka, znatne izmjene drugog mirovinskog stupa i poreze za društva u sektoru energetike i telekomunikacija. Novi porez na imovinu banaka (koji vlada zove „porez na pohlepu”) naplaćuje se na ukupnu imovinu i povezan je s visinom međubankovne kamatne stope (ROBOR). Članovi misije upozorili su da porez može ugroziti financijsku stabilnost, smanjiti posredovanje bankarskog sektora i neizravno utjecati na uobičajeno, nesmetano provođenje monetarne politike. Ministar financija obavijestio je članove misije da će porez na imovinu banaka biti izmijenjen do kraja ožujka, nakon razgovora s dionicima. Rumunjska narodna banka dijelila je zabrinutost Komisije u pogledu

poreza na imovinu banaka i potvrdila da bi porez mogao biti izmijenjen kako bi se ublažili njegovi negativni učinci.

Vlada će možda izmijeniti nedavne mjere kojima se oslabljuje drugi mirovinski stup. Na temelju sustavne reforme pokrenute 2008., dio doprinosa za socijalno osiguranje prenesen je na individualne kapitalizirane račune (sustav utvrđenih doprinosa) u privatnim mirovinskim fondovima (drugi mirovinski stup). Doprinosi za drugi stup, koji su se prema izvornoj reformi trebali postupno povećati na 6 % bruto plaća do 2016., iznosili su svega 5,1 % do 2017., a u 2018. su se smanjili na 3,75 %. Odlukom 114/2018 uvedene su daljnje promjene s raznim učincima. Drugi stupanj postao je neobvezan, a zaposlenici sada mogu odustati od plaćanja doprinosa u drugi stup nakon pet godina i prenijeti buduće doprinose u prvi stup. Društva u građevinskom sektoru svoje zaposlenike mogu potpuno izuzeti od plaćanja doprinosa za drugi mirovinski stup. Odlukom se također znatno povećavaju minimalni kapitalni zahtjevi za društva za upravljanje mirovinskim fondovima do razine koja je znatno viša nego u drugim državama članicama i smanjuje administrativna naknada koja se naplaćuje na bruto doprinose. Okruženje u kojem posluju društva za upravljanje mirovinskim fondovima postaje izrazito nepredvidljivo zbog tih promjena, a one negativno utječu i na njihove financijske rezultate. Svih sedam društava za upravljanje mirovinskim fondovima u Rumunjskoj u nekom su trenutku najavila mogućnost izlaska s tržišta. Ministar financija izjavio je tijekom misije da vlada vodi razgovore s dionicima i da bi nove naknade i kapitalni zahtjevi mogli biti izmijenjeni. Članovi misije naglasili su važnost predvidljivosti u oblikovanju politika.

Vlada napreduje u provedbi plana o osnivanju Državnog fonda za razvoj i ulaganja (FSDI). Vlada je 8. ožujka 2019. donijela odluku o osnivanju FSDI-ja. FSDI će uložiti kombinaciju novca i vlasničkih instrumenata u neke od najprofitabilnijih poduzeća u državnom vlasništvu u Rumunjskoj, a kao cilj navodi ostvarivanje prihoda kojima će se pridonijeti financiranju domaćih ulaganja. Članovi misije ponovili su dvojbe Komisije u pogledu FSDI-ja. Te dvojbe odnose se na i. mjeru u kojoj će se pravila o korporativnom upravljanju primjenjivati na FSDI i poduzeća u državnom vlasništvu u njegovu portfelju, ii. nedostatak jasne strategije ulaganja i iii. rizike za državni proračun. Članovi misije podsjetili su da ako se FSDI razvrsta izvan sektora opće države, saldo opće države smanjit će se zbog gubitka dividendi koje poduzeća u državnom vlasništvu plaćaju FSDI-ju (iznose oko 0,4–0,5 % BDP-a godišnje). Ministar je razjasnio da se FSDI neće osnovati prije sredine 2019. i da gubitak dividendi stoga neće u potpunosti utjecati na deficit u 2019.