

Bryssel 5.6.2019
COM(2019) 541 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE

**Asetuksen (EY) N:o 1466/97 –11 artiklan 2 kohdan nojalla neuvostolle annettu
komission kertomus Romaniaan 14 ja 15 päivänä maaliskuuta 2019 tehdystä
tiukennettuun valvontaan kuuluvasta valvontakäynnistä**

Tämä Romaniaan tehtyä tiukennettuun valvontaan kuuluvaa valvontakäyntiä koskeva kertomus toimitetaan neuvostolle asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ –11 artiklan 4 kohdan nojalla. Valvontakäyntiä koskevat alustavat havainnot on asetuksen (EY) N:o 1466/97 –11 artiklan 5 kohdan nojalla toimitettu aiemmin Romanian viranomaisille kommentoitaviksi.

Romania – Merkittävän poikkeaman menettely
Tiukennettuun valvontaan kuuluva valvontakäynti 14. ja 15. maaliskuuta 2019
Kertomus

1. Johdanto

Romaniaan on sovellettu merkittävän poikkeaman menettelyjä kevästä 2017. Romania oli ensimmäinen jäsenvaltio, johon merkittävän poikkeaman menettelyä sovellettiin. Ensimmäinen merkittävän poikkeaman menettely käynnistettiin keväällä 2017, kun Romanian havaittiin poikenneen merkittävästi keskipitkän aikavälin tavoitteestaan vuonna 2016. Tuolloin rakenteellinen alijäämä kasvoi 2,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen oltuaan 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Neuvosto antoi 16. kesäkuuta 2017 suosituksen, jossa Romaniaa pyydettiin toteuttamaan rakenteellisia sopeutustoimia, joiden vaikutus on 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017. Tämä on vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion sopeutuskasvion perustuva vaatimus neutraalissa suhdannetilanteessa. Neuvosto totesi syksyllä 2017, että Romania ei ollut toteuttanut tuloksellisia toimia kyseisen suosituksen johdosta, vaan toteutetuilla toimilla keskityttiin yksinomaan välttämään julkisen talouden alijäämälle asetetun viitearvon (3 prosenttia suhteessa BKT:hen) ylittyminen. Neuvosto antoi joulukuussa 2017 merkittävän poikkeaman menettelyssä muutetun suosituksen, jossa se pyysi Romaniaa toteuttamaan rakenteellisen sopeutuksen, jonka vaikutus on 0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018. Neuvosto totesi jälleen keväällä 2018, että Romania ei ollut toteuttanut tuloksellisia toimia. Asetuksessa (EY) N:o 1466/97 ei säädetä uuden tarkistetun suosituksen antamisesta uudelleen saman merkittävän poikkeaman menettelyn aikana. Tämän vuoksi kyseisen merkittävän poikkeaman menettelyn voimassaolo päättyi kesäkuussa 2018.

Heti tämän jälkeen vuonna 2018 käynnistettiin uusi merkittävän poikkeaman menettely, koska Romania poikkesi vuonna 2017 merkittävästi julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta. Neuvosto pyysi 22. kesäkuuta 2018 antamassaan suosituksessa Romaniaa toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu on enintään 3,3 prosenttia vuonna 2018 ja enintään 5,1 prosenttia vuonna 2019, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen sekä vuonna 2018 että vuonna 2019. Neuvosto totesi 4. joulukuuta 2018, etteivät viranomaiset aikoneet toteuttaa toimia

¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1).

tämän suosituksen johdosta, vaan toteutetuilla toimilla keskityttiin yksinomaan välttämään julkisen talouden alijäämälle asetetun viitearvon (3 prosenttia suhteessa BKT:hen) ylittyminen. Neuvosto antoi tämän perusteella uuden suosituksen, jossa se pyysi Romaniaa toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimelliskasvu on vuonna 2019 enintään 4,5 prosenttia, minkä perusteella rakenteellinen sopeutus vuonna 2019 on 1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen. Romaniaa kehoitettiin raportoimaan toteuttamistaan toimista neuvostolle viimeistään 15. huhtikuuta 2019 mahdollisesti osana lähentymisohjelmaa. Komission arvio Romanian lähettämästä kertomuksesta julkaistaan osana talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson pakettia.

Tässä kertomuksessa esitetään Romaniaan 14. ja 15. maaliskuuta 2019 tehdyn tiukennettuun valvontaan kuuluvan valvontakäynnin havainnot. Valvontakäynti perustui asetuksen (EY) N:o 1466/97 11 artiklan 2 kohtaan. Valvontaryhmä tapasi Romanian valtiovarainministerin Eugen Teodorovicin, Romanian keskuspankin pääjohtajan Mugur Isărescun ja Romanian finanssipoliittisen neuvoston johtajan Ionuț Dumitrin sekä heidän edustamiensa laitosten henkilöstöä. Aiempien vastaavien valvontakäyntien tapaan tavoitteena oli keskustella viranomaisten suunnittelemista julkisen talouden toimenpiteistä, korostaa julkisen talouden riskejä ja kannustaa noudattamaan merkittävän poikkeaman menettelyssä annettua suositusta. Tämä kertomus perustuu ennen valvontakäyntiä ja sen aikana saatuihin tietoihin.

2. Valvontakäynnin aikana tehdyt havainnot

Julkisen talouden alijäämä oli vuonna 2018 noin 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä osoittaa, ettei vuotta 2018 koskevaa julkisen talouden vakauttamisvaatimusta ole noudatettu. Julkisen talouden alijäämä vuonna 2018 oli kassaperusteisen lukujen mukaan 2,9 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä on hieman enemmän kuin vuonna 2017 (2,8 % suhteessa BKT:hen). Suoriteperusteisen (Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän) mukaan lasketun alijäämän, joka on vakauserä- ja kasvusopimuksen kannalta oleellinen luku, oli määrä olla saatavilla 23. huhtikuuta 2019. Tietyt tuloerät, kuten valtionyhtiöiden superosingot tai (vuoden 2018 lopulla maksetut) korvaukset unionin varoista ennen vuotta 2018 toteutettuja hankkeita varten, paransivat vuoden 2018 käteistuloja, mutta eivät todennäköisesti sisälly vuoden 2018 suoriteperusteisiin lukuihin. Toisaalta arvonlisäveron palautuksia oli epätavallisen vähän tammikuussa 2019, millä oli vuoden 2018 suoriteperusteisiin tuloihin positiivinen vaikutus (koska kassaperusteinen data mukautetaan kerran kuukaudessa), mutta vuoden 2019 vastaaviin negatiivinen. Lisäksi vuoden 2018 suoriteperusteisten menojen pitäisi vähentyä maksettujen ja toimitettujen puolustustarvikkeiden välisen eron vuoksi. Valtiovarainministeri vaikutti olevan vakuuttunut siitä, että vuoden 2018 suoriteperusteinen alijäämä on hieman alle 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun taas Romanian finanssipoliittinen neuvosto toi esiin vaaran, että vuoden 2018 alijäämä hieman ylittää tämän viitearvon.

Viranomaisten tavoitteena on marginaalinen rakenteellinen sopeutus vuonna 2019, joten niillä ei ole suunnitelmia toimia merkittävän poikkeaman menettelyssä annetun

suosituksen suhteen. Valtiovarainministeri vahvisti, ettei hallituksella ole aikeita noudattaa 4. joulukuuta 2018 annettua neuvoston suositusta. Viranomaiset keskittyvät edelleen julkisen talouden alijäämän pitämiseen alle viitearvon eli 3 prosentin suhteessa BKT:hen ja pyrkivät näin välttämään vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion soveltamisen. Parlamentti hyväksyi vuoden 2019 talousarvion ja monivuotisen julkisen talouden strategian 14. maaliskuuta 2019 eli merkittävästi myöhässä. Talousarvion osalta tavoitteena on, että kassaperusteinen alijäämä on 2,76 prosenttia suhteessa BKT:hen eli suurempi kuin hallituksen alun perin ehdottama 2,55 prosenttia. Tämä johtuu parlamentin päätöksestä lisätä sosiaalimenoja (lapsilisää) ilman korvaavia toimenpiteitä. Vastaava suoriteperusteisesti laskettu alijäämätavoite on lähellä 2,8:aa prosenttia suhteessa BKT:hen. Valvontakäynnin aikana esitettyjen hallituksen omien arvioiden mukaan tämä merkitsisi rakenteellista sopeutusta, joka on noin 0,1 prosenttia vuodesta 2018, mikä jäisi merkittävästi neuvoston suosituksesta (1 prosentin rakenteellinen sopeutus suhteessa BKT:hen).

On vaarana, ettei vuoden 2019 talousarviotavoitetta saavuteta. Valtiovarainministerin mukaan verohallinto (ANAF) ilmoittaa piakkoin toimenpiteistä, joihin vuoden 2019 talousarvion verotuloennusteet perustuvat. Valtiovarainministerin mukaan hallitus suunnittelee parhaillaan toimenpiteitä, jotka koskevat tulopuolella tullivalvontaa ja siirtohinnoittelua ja menopuolella valtion elinten menojen kuukausittaisen valvonnan lisäämistä. Valvontaryhmä muistutti ministeriä siitä, että toteutettuja toimia koskevaan raporttiin, joka piti palauttaa viimeistään 15. huhtikuuta 2019, olisi sisällyttävä yksityiskohtainen selvitys suunnitelluista toimenpiteistä ja määrällinen arvio jokaisen toimenpiteen vaikutuksesta julkiseen talouteen. Tämä koskee myös toimenpiteitä verosäännösten noudattamisen parantamiseksi. Finanssipoliittisen neuvoston mukaan työmarkkinoita koskevat makrotalouden oletukset (työntekijöiden määrä ja bruttopalkkojen kehitys yksityissektorilla) vaikuttavat hyvin optimistisilta, mikä johtaa sosiaaliturvamaksuista saatavien tulojen mahdolliseen yliarviointiin. Lisäksi talousarviossa oletetaan arvonlisäverosäännösten noudattamisen parantuvan merkittävästi, mutta tämän tueksi ei esitetä toimenpiteitä. Finanssipoliittinen neuvosto lisäsi, että menopuolella eläkkeitä ja EU:lle maksettavaa rahoitusosuutta koskevat arviot vaikuttavat olevan liian pieniä. Toisaalta talousarvioon ei sisälly tuloja uudesta pankkien omaisuutta koskevasta verosta eikä toisen eläkepilarin sosiaaliturvamaksujen muutoksista. Finanssipoliittinen neuvosto totesi, että jos oletetaan, etteivät finanssi- ja budjettipolitiikka muutu, selkeänä vaarana on, että alijäämä on paljon hallituksen arvioimaa suurempi ja selvästi yli perussopimuksessa määrätyn 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen.

Uusi eläkelaki uhkaa kasvattaa julkisen talouden alijäämää merkittävästi vuonna 2020 ja sen jälkeisinä vuosina. Valtiovarainministerin mukaan hallitus suunnittelee julkisen talouden sopeuttamista vuonna 2020 ja sen jälkeen. Vuoden 2019 talousarvioon liitetystä monivuotisen julkisen talouden strategiassa tavoitteena on, että julkisen talouden alijäämä on 2,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ja 2,0 prosenttia vuonna 2021. Finanssipoliittinen neuvosto toi kuitenkin esiin huolen vuoden 2018 lopussa hyväksytyn eläkelain vaikutuksesta julkiseen talouteen. Siinä korotetaan eläkepistettä (joka on tärkein

eläkkeiden indeksoinnissa käytettävä parametri) 15 prosenttia syyskuussa 2019 ja 40 prosenttia syyskuussa 2020. Laissa myös tarkistetaan muita eläkemuuuttujia ylöspäin vuodesta 2021. Tämän vuoksi finanssipoliittinen neuvosto ennustaa, että julkisen talouden alijäämä kasvaa noin 4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ja yli 5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2021. Tämä on sama suuntaus kuin komission ennusteessa eikä vastaa valtiovarainministeriön tavoitteita, joiden mukaan kyseisinä vuosina julkista taloutta sopeutetaan.

Viranomaiset ovat valmistelemassa muutoksia uuteen pankkien omaisuutta koskevaan veroon. Hallitus hyväksyi joulukuun 2018 lopussa poikkeusasetuksen (GEO 114/2018), joka sisälsi useita julkisen talouden toimenpiteitä, esimerkiksi pankkien omaisuutta koskevan veron, merkittäviä muutoksia toiseen eläkepilariin ja energia- ja tietoliikenneyritysten verotukseen. Uutta pankkien omaisuuteen kohdistuvaa veroa (jota hallitus nimittää ”ahneusveroksi”) peritään kaikesta omaisuudesta ja se on sidoksissa pankkien välisen koron (ROBOR) tasoon. Valvontaryhmä ilmaisi huolensa siitä, että vero voi aiheuttaa painetta rahoitusvakaudelle, vähentää pankkisektorin välitystoimintaa ja vaikuttaa välillisesti tavanomaisen, sujuvan rahapolitiikan harjoittamiseen. Valtiovarainministerin mukaan pankkien omaisuuteen kohdistuvaa veroa oli sidosryhmien kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen määrä muuttaa ennen maaliskuun loppua. Romanian keskuspankki jakoi komission huolen tästä verosta ja vahvisti, että veroa saatetaan muuttaa siten, että sen negatiiviset vaikutukset vähenevät.

Hallitus saattaa muuttaa hiljattain hyväksytyjä toimenpiteitä, jotka heikentävät toista eläkepilaria. Vuonna 2008 tehtiin systeeminen uudistus, jonka mukaan osa sosiaaliturvamaksuista osoitetaan rahastoiville yksittäisille tileille (maksuperusteinen järjestelmä) yksityisesti hoidetuissa eläkerahastoissa (toinen eläkepilari). Toisen pilarin eläkerahastoihin maksettava osuus, jota alkuperäisen uudistuksen mukaan oli määrä korottaa asteittain 6 prosenttiin bruttopalkoista vuoteen 2016 mennessä, oli vain 5,1 prosenttia vuonna 2017, ja sitä supistettiin edelleen, 3,75 prosenttiin, vuonna 2018. Asetuksella 114/2018 tehtiin lisää muutoksia, joilla oli laaja vaikutus. Sillä tehtiin toinen pilari vapaaehtoiseksi, ja työntekijöillä on nyt mahdollisuus luopua siitä siihen viisi vuotta maksuja maksettuaan ja siirtää tulevat maksut ensimmäiseen pilariin. Rakennusalan yritykset voivat vapauttaa työntekijänsä toisesta eläkepilarista kokonaan. Asetuksessa myös korotettiin merkittävästi toista eläkepilaria hoitaville rahastoyhtiöille asetettua vähimmäispääomavaatimusta selvästi korkeammaksi kuin muissa jäsenvaltioissa ja alennettiin bruttomääräisten osuuksien hallintopalkkioita. Näillä muutoksilla tehdään eläkerahastoja hallinnoivien yritysten toimintaympäristöstä hyvin arvaamaton, ja ne vaikuttavat yritysten taloudellisiin tuloksiin negatiivisesti. Kaikki seitsemän Romaniassa toimivaa eläkerahastoyhtiötä ovat jossain vaiheessa ilmoittaneet, että ne harkitsevat lähtemistä markkinoilta. Valtiovarainministeri sanoi valvontakäynnin aikana, että hallitus keskustelee sidosryhmien kanssa ja että uusia palkkioita ja pääomavaatimuksia voidaan muuttaa. Valvontakäynnin aikana korostettiin päätöksenteon ennustettavuuden merkitystä.

Hallituksen suunnitelma valtion kehittämis- ja investointirahaston (FSDI) perustamisesta etenee. Hallitus hyväksyi 8. maaliskuuta 2019 päätöksen, joka koskee FSDI:n perustamista. FSDI tekee käteissijoituksia ja oman pääoman ehtoisia sijoituksia joihinkin Romanian tuottavimpiin valtionyhtiöihin, ja sen tavoitteeksi on ilmoitettu tulonmuodostus kotimaisten investointien rahoitusta varten. Valvontakäynnin yhteydessä esitettiin uudelleen FSDI:tä koskevat komission huolenaiheet. Näitä ovat i) laajuus, jolla omistajaohjaussääntöjä sovelletaan itse FSDI:hin ja sen salkussa oleviin valtionyhtiöihin, ii) selkeän investointistrategian puute ja iii) valtion talousarviolle aiheutuvat riskit. Valvontakäynnin aikana muistutettiin, että jos FSDI:n ei katsota kuuluvan julkisyhteisöjen sektoriin, julkisen talouden rahoitusasema heikkenee, koska valtionyhtiöiden maksamat osingot maksetaan FSDI:lle (noin 0,4–0,5 % suhteessa BKT:hen vuodessa). Valtiovarainministeri selvitti, että FSDI perustetaan aikaisintaan vuoden 2019 puolivälissä, eivätkä osinkojen menetykset näin ollen vaikuta vuoden 2019 alijäämään täysimittaisesti.