EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.2.14.
COM(2020) 68 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

Románia

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentés

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

Románia

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentés

1. BEVEZETÉS

A túlzott hiány esetén követendő eljárást (a továbbiakban: túlzotthiány-eljárás) az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: a Szerződés) 126. cikke írja elő. Az eljárás részletes szabályait a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet[1] határozza meg, amely a Stabilitási és Növekedési Paktum része.

A Szerződés 126. cikkének (2) bekezdése szerint a Bizottság a költségvetési fegyelem betartását két kritérium alapján kíséri figyelemmel, nevezetesen: a) a tervezett vagy tényleges költségvetési hiánynak a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya túllépi-e a 3 %-os referenciaértéket, kivéve, ha az arány jelentős mértékben és folyamatosan csökkent, és elért egy, a referenciaértékhez közeli szintet; vagy a referenciaérték túllépése csak kivételes és átmeneti, és az arány közel marad a referenciaértékhez; és b) az államadósságnak a GDP-hez viszonyított aránya túllépi-e a 60 %-os referenciaértéket, kivéve, ha az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez.

A Szerződés 126. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha egy tagállam nem felel meg az egyik vagy mindkét említett kritériummal kapcsolatos követelményeknek, a Bizottság erről jelentést készít. A Bizottság jelentése „*figyelembe veszi, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházások kiadásait, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt, beleértve a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét*”.

Romániával szemben 2017 tavasza óta folynak jelentős eltérési eljárások a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ága keretében. Románia középtávú költségvetési céljától való 2016-os jelentős eltérése következményeként a Tanács 2017 tavaszán elindította a jelentős eltérési eljárást. Azóta a Tanács kétévente ajánlásokat adott ki, amelyekre Románia nem reagált eredményes intézkedésekkel, és ismételten jelentősen eltért az ajánlott kiigazítási pályától.

A román hatóságok által 2019. szeptember 30-án bejelentett[2] és azt követően az Eurostat által megerősített[3] adatok azt mutatják, hogy a román költségvetési hiány 2018-ban elérte a

---

[1] HL L 209., 1997.8.2., 6. o. A jelentés figyelembe veszi továbbá a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság által 2016. július 5-én elfogadott „A Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának részletes leírása, valamint iránymutatások a stabilitási programok és konvergenciaprogramok tartalmára és formájára vonatkozóan” című útmutatót, amely elérhető a következő internetcímen: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm .

[2] A 479/2009/EK rendelet értelmében a tagállamok évente kétszer tájékoztatják a Bizottságot a költségvetési hiányra és az adósság szintjére vonatkozó tervezett és tényleges adatokról. Románia legutolsó bejelentése elérhető az alábbi weboldalon: https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables

[3] Az Eurostat 161/2019 sz. sajtóközleménye, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ede5-e6da00249c27

GDP 3,0 %-át, miközben az államadósság a GDP 35,0 %-át tette ki. A bejelentésben 2019-re a GDP 2,8 %-ának megfelelő költségvetési hiányt terveztek. Figyelembe véve a nemzeti statisztikai hivatal által az Eurostat sajtóközleményének közzétételét követően bejelentett, felülvizsgált GDP-adatokat, az államháztartási arányok némileg megváltoztak: 2018-ban a hiány a GDP 2,9 %-a, az államadósság pedig a GDP 34,7 %-a volt.

2019. december 10-én a kormány elfogadta és megküldte a parlamentnek a 2020–2022 közötti időszakra vonatkozó költségvetési stratégiáját (a továbbiakban: költségvetési stratégia), amelyben a 2019. évi eredményszemléletű hiánycélt a GDP 3,8 %-ában határozták meg.

A 2019. évre tervezett hiány értéke meggyőző bizonyíték arra, hogy az alábbiakban ismertetett valamennyi tényező figyelembevétele nélkül Romániában a Szerződés szerinti túlzott hiány áll fenn.

1. táblázat Költségvetési hiány és államadósság (a GDP %-ában)

	2015	2016	2017	2018	2019		2020		2021	
					COM	FS	COM	FS	COM	FS
Államháztartási egyenleg	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Bruttó államadósság	37,8	37,3	35,1	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8

Forrás: a Bizottság költségvetési változókkal kiegészített 2020. téli előrejelzése (COM) és a 2020-2022 közötti időszakra szóló költségvetési stratégia (FS)

A Bizottság ezért elkészítette ezt a jelentést, melynek célja a hiánykritériumtól való tervezett eltérés átfogó értékelése, kellő tekintettel a gazdasági háttérre és minden egyéb érdemleges tényezőre, annak vizsgálata érdekében, hogy indokolt-e a túlzott hiány esetén követendő eljárás megindítása. A jelentés 2. szakasza a hiánykritériumot, 3. szakasza az adósságkritériumot vizsgálja, a 4. szakasz az állami beruházásokkal és más érdemleges tényezőkkel foglalkozik, beleértve Románia középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét. A jelentésben szereplő elemzés a Bizottság 2020. téli időközi előrejelzésén alapul, amely csak a GDP-re és az inflációra vonatkozó adatokat tartalmazza, ezért a jelentés alkalmazásában költségvetési változókra vonatkozó előrejelzésekkel egészült ki.

2. A HIÁNYRA VONATKOZÓ KRITÉRIUM

Románia 2018-ban a GDP 2,9 %-át kitevő költségvetési hiányt regisztrált. A költségvetési stratégia alapján Románia költségvetési hiánya 2019-ben a tervek szerint a GDP 3,8 %-ára emelkedik. Ez jóval meghaladja és nem közelíti meg a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket.

A Szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében a Szerződés szerinti referenciaérték 2019-es túllépése nem kivételes, mivel ez nem rendkívüli esemény vagy jelentős mértékű gazdasági visszaesés következménye. A Bizottság 2020. téli előrejelzése szerint a reál-GDP növekedése 2019-ben 3,9 %-os, 2020-ban pedig 3,8 %-os lesz, míg a kibocsátási rés várhatóan nulla körüli értéket ér el. 2019-ben az egyszeri tételek a GDP 0,1 %-át tették ki, és a személygépkocsikra kivetett környezetvédelmi bélyegilleték visszatérítésének tudhatók be.

Végezetül, a Szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében a GDP 3 %-át jelentő referenciaérték túllépése nem átmeneti. A Bizottság költségvetési előrejelzése, továbbá a kormány költségvetési stratégiájában szereplő költségvetési előrejelzés szerint

2020-ban és 2021-ben a hiány a referenciaérték felett marad. A Bizottság költségvetési változókkal kiegészített 2020. téli előrejelzése szerint a költségvetési hiány 2019-ben a GDP 4,0 %-a, 2020-ban 4,9 %-a, 2021-ben pedig 6,9 %-a lesz. A hiány előre jelzett növekedésének fő oka a 2019 nyarán életbe léptetett jelentős nyugdíjemelés, különösen a nyugdíjak 2020 szeptemberére tervezett 40 %-os emelése és a nyugdíjak 2021 szeptemberére tervezett, további felfelé történő újraszámítása. Ezenkívül 2019 decembere és 2020 januárja között a hatóságok új adócsökkentéseket fogadtak el (az üzemanyagra kivetett jövedéki adók és a részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók társadalombiztosítási járulékainak csökkentése, valamint a banki és az energiaágazatra kivetett különadók eltörlése), és megduplázták a gyermekek után járó ellátást (amelynek 2020 augusztusától kell hatályba lépnie). A kormány költségvetési stratégiájában szereplő előrejelzés szerint a költségvetési hiány 2020-ban várhatóan a GDP 3,6 %-a, 2021-ben pedig a GDP 3,4 %-a lesz. A költségvetési stratégiában a Bizottság előrejelzéséhez képest alacsonyabb az előrejelzett hiány, különösen a következők miatt: (1) optimistább mögöttes makrogazdasági előrejelzések; (2) az árukra és szolgáltatásokra tervezett kiadások mérséklése, amelyet nem támogatnak teljes mértékben elfogadott intézkedések; (3) az a tény, hogy a költségvetési stratégia a jelek szerint nem veszi figyelembe a bevezetett nyugdíjemelések teljes költségvetési hatását, különösen 2021-ben és azt követően; (4) az a tény, hogy a költségvetési stratégia nem veszi figyelembe az adócsökkentések és a gyermekek után járó ellátás megkétszerezésének hatását.

Összegezve, a 2019. évre tervezett hiány meghaladja és nem közelíti meg a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket. A referenciaérték túllépése a Szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében véve nem minősül sem kivételesnek, sem átmenetinek. Az elemzés ezért arra enged következtetni, hogy a Szerződés és az 1467/97/EK rendelet értelmében véve a hiánykritérium *prima facie* nem teljesül. Mindazonáltal az alábbiakban ismertetett összes érdemleges tényezőt kellően figyelembe kell venni.

3. AZ ADÓSSÁGRA VONATKOZÓ KRITÉRIUM

Románia államadóssága 2018-ban a GDP 34,7 %-át tette ki. Mind a költségvetési stratégia, mind a Bizottság 2020. téli előrejelzése szerint az államadósság 2021-ig nő, de a Szerződés szerinti referenciaérték alatt marad. A költségvetési stratégia előrejelzése szerint az adósság 2021-ben 37,8 %-ra emelkedik. A Bizottság 2020. téli előrejelzése szerint ennél nagyobb növekedés várható, és az adósság 2021-ben eléri a 41,9 %-ot. A két előrejelzés közötti különbség főként a költségvetési stratégiában tervezett alacsonyabb költségvetési hiányból ered.

Románia tehát megfelel a Szerződésben és az 1467/97/EK rendeletben meghatározott adósságkritériumnak.

4. ÉRDEMLEGES TÉNYEZŐK

A Szerződés 126. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a Bizottság jelentése „*figyelembe veszi, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházások kiadásait, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt, beleértve a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét*”. Ezeket a tényezőket tovább pontosítja az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdése, amely arról is rendelkezik, hogy kellő figyelmet kell fordítani „*minden olyan egyéb tényezőre, amely az érintett tagállam véleménye szerint érdemleges a hiány- és*

adósságkritériumoknak való megfelelés átfogó értékelése szempontjából, és amelyet az adott tagállam a Tanács és a Bizottság elé terjesztett".

Az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (4) bekezdése szerint minden olyan esetben, amikor az államadósság GDP-hez viszonyított aránya nem haladja meg a referenciaértéket, a Szerződés 126. cikkének (4), (5) és (6) bekezdésében előírt, a túlzott hiány fennállásáról szóló határozathoz vezető lépések során érdemleges tényezőket kell figyelembe venni.

E rendelkezésekre tekintettel a következő alszakaszok a következőket tárgyalják: (1) a középtávú gazdasági helyzetet; (2) a középtávú költségvetési helyzetet, beleértve a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályának való megfelelés értékelését, az állami beruházások alakulását és a nemzeti költségvetési keret működését; (3) az államadósság középtávú alakulását, annak dinamikáját és a fenntarthatóságát; és (4) a tagállam által előterjesztett egyéb tényezőket.

4.1. A középtávú gazdasági helyzet

A fogyasztásnak köszönhetően a reál-GDP az elmúlt években erőteljesen növekedett. A potenciális GDP-növekedés magas, de az előrejelzések szerint fokozatosan csökkenni fog a teljes tényezőtermelékenység növekedésének lassulása és a negatív demográfiai tendenciák miatt. Románia korlátozott haladást ért el a strukturális reformok terén.

Ciklikus feltételek és potenciális növekedés

A fogyasztásnak köszönhetően a reál-GDP az elmúlt években erőteljesen növekedett. A reál-GDP növekedése 2017-ben elérte a 7,1 %-os csúcsot, majd 2018-ban 4,4 %-ra mérséklődött, és a Bizottság 2020. téli előrejelzése szerint 2019-ben 3,9 % lesz. A szűk munkaerőpiac és a magas béremelések eredményeként továbbra is a lakossági fogyasztás volt a növekedés fő hajtóereje, különösen a közszférában. Az előrejelzések szerint a – főként építőipari – beruházások 2019-ben jelentős mértékben hozzájárultak a növekedéshez. A nettó export GDP-növekedéshez való hozzájárulása 2014 óta negatív, ami összefügg a költségalapú versenyképesség fokozatos csökkenésével. 2019-ben még negatívabbá vált, mivel az export növekedése nagyobb mértékben lassult le az import növekedéséhez képest. A gyengébb exportnövekedés mögött elsősorban a gyenge külső kereslet állt, ami az ipari termelés visszaeséséhez is vezetett. Ennek eredményeként a folyó fizetési mérleg hiánya folyamatosan nőtt, és az előrejelzések szerint 2019-ben eléri a GDP 5,1 %-át.

A Bizottság előrejelzése szerint a reál-GDP növekedése mérséklődik, de stabil marad, 2020-ban 3,8 %-os, 2021-ben pedig 3,5 %-os lesz. A 2020-ra és 2021-re tervezett jelentős költségvetési élénkítés várhatóan új lendületet ad a lakossági fogyasztásnak, miközben az importot is ösztönzi. A beruházások 2020-ban várhatóan erősek maradnak, amit az építőipar és az uniós beruházási alapok tervezett nagyobb mértékű felhasználása támogat. A nettó export hozzájárulása az előrejelzés távlatában várhatóan negatív marad, ami hozzájárul a folyó fizetési mérleg már amúgy is magas hiányának romlásához.

A Bizottság becslései szerint a potenciális GDP-növekedés a 2020. téli előrejelzés alapján fokozatosan csökken, a 2018. évi 4,7 %-ról 2021-re 3,9 %-ra. A teljes tényezőtermelékenység várhatóan lassul, de továbbra is a potenciális GDP-növekedéshez hozzájáruló fő tényező marad. A tőkefelhalmozás hozzájárulása az előrejelzések szerint viszonylag stabil marad. Másfelől a munkaerő (már most mérsékelt) hozzájárulása az előrejelzések szerint negatívba fordul, főként a munkaképes korú népesség csökkenése miatt.

A kibocsátási rés az előrejelzések szerint 2019-ben a potenciális GDP 0,1 %-ára csökkent a 2018. évi 0,6 %-ról. A Bizottság előrejelzése szerint ezt követően enyhén negatív értéket vesz fel, 2020-ban –0,1 %-os, 2021-ben pedig –0,5 %-os lesz.

2. táblázat: Makrogazdasági és költségvetési fejlemények (a GDP %-ában)

	2018	2019		2020		2021	
	COM	COM	FS	COM	FS	COM	FS
Reál GDP (%-os változás)	4,4	3,9	4,0	3,8	4,1	3,5	4,2
GDP-deflátor (%-os változás)	6,3	6,9	6,0	4,6	4,2	4,4	3,5
Potentiális GDP (%-os változás)	4,7	4,5	4,7	4,0	4,3	3,9	4,3
Kibocsátási rés (a potenciális GDP %-ában)	0,6	0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6
Bruttó államadósság	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8
Államháztartási egyenleg	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Elsődleges egyenleg	-1,8	-2,8	-	-3,7	-	-5,6	-
Egyszeri és egyéb átmeneti	-0,3	-0,1	-	0,0	-	0,0	-
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	2,7	3,2	-	3,1	-	3,5	-
Ciklikusan kiigazított egyenleg	-3,1	-4,0	-	-4,9	-	-6,8	-
Ciklikusan kiigazított elsődleges	-2,0	-2,8	-	-3,6	-	-5,4	-
Strukturális egyenleg[b]	-2,8	-3,9	-3,7	-4,9	-3,4	-6,8	-3,2
Strukturális elsődleges egyenleg	-1,6	-2,7	-	-3,6	-	-5,4	-

Megjegyzések:

[a] Eltérő meghatározás hiányában a GDP %-ában.

[b] Ciklikusan kiigazított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül.

Forrás: a Bizottság költségvetési változókkal kiegészített 2020. téli előrejelzése (COM), a 2020-2022 közötti időszakra szóló költségvetési stratégia és a Nemzeti Stratégia és Előrejelzési Bizottság őszi előrejelzése (FS)

Strukturális reformok

A Bizottság 2019 februárjában megállapította, hogy Romániában makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn[4]. A Bizottság megállapította, hogy a sebezhetőség a költségalapú versenyképesség csökkenésével, valamint a folyó fizetési mérleg hiányának növekedésével áll összefüggésben, háttérben az expanzív fiskális politikával és a kiszámíthatatlan üzleti környezettel. 2019 júliusában a Tanács országspecifikus ajánlásokat[5] adott ki, melyekben egyéb strukturális kérdések mellett az említett egyensúlyhiányok kezelését szolgáló intézkedésekre szólított fel.

A Tanács különösen azt ajánlotta Romániának, hogy biztosítsa a költségvetési keret maradéktalan alkalmazását, javítsa az adózási fegyelmet és az adóbehajtást, tartsa fenn a pénzügyi stabilitást és biztosítsa a bankszektor ellenálló képességét, biztosítsa az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságát és a második pillérhez tartozó nyugdíjalapok hosszú távú életképességét, biztosítsa, hogy a minimálbér meghatározása objektív kritériumok alapján

[4] Lásd: A Bizottság közleménye COM(2019) 150 final, 2019.2.27., *„2019. évi európai szemeszter: Az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálatok eredményeiről”*.

[5] A Tanács ajánlása (2019. július 9.) Románia 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Románia 2019. évi konvergenciaprogramját (HL C 301., 2019.9.5., 135. o.).

történjen, biztosítsa, hogy a jogalkotási kezdeményezések ne ássák alá a jogbiztonságot és erősítse meg az állami tulajdonban lévő vállalatok vállalatirányítását.

A hatóságok továbbra is eltértek a nemzeti költségvetési keretben foglalt szabályoktól, így azok nagyrészt nem voltak eredményesek.

Az adóbevallást benyújtók aránya viszonylag stabil maradt. A héabevétel-kiesés a becslések szerint 2017-ben és 2018-ban csökkent. Ez az érték azonban még mindig a legmagasabbak között van az EU-ban. Az adóhatóságok nem teljesítették a 2019-re kitűzött bevételbeszedési céljaikat, részben azért, mert az említett célokra vonatkozó prognózis túl optimista volt.

Az állami nyugdíjrendszer fenntarthatósága romlott a 2019 nyarán elfogadott új nyugdíjtörvény miatt, amely nagyon rövid időn belül jelentősen növeli a nyugdíjakra fordított közkiadásokat. Másfelől 2020 elején Románia hatályon kívül helyezte vagy módosította a második pillérbe tartozó nyugdíjalapok hosszú távú életképességét veszélyeztető jogszabályi rendelkezések egy részét.

2020 elején Románia megszüntette a banki eszközállományra kivetett adót is, eloszlatva a pénzügyi stabilitással és a bankszektor ellenálló képességével kapcsolatos aggodalmakat.

A hatóságok szerint a minimálbér 2020. január 1-jei emelése több gazdasági mutatót figyelembe vevő képleten alapult. Jelenleg azonban nincs objektív mechanizmus.

Ami a döntéshozatal kiszámíthatóságát illeti, a sürgősségi rendeletek száma még mindig nagyon magas, míg az előzetes szabályozási hatásvizsgálat továbbra is hiányzik, és a nyilvános konzultációk minősége romlik. Az állami tulajdonú vállalatokra vonatkozó vállalatirányítási jogszabályokat továbbra sem alkalmazzák kellő szigorral.

4.2. A középtávú költségvetési helyzet

Románia 2016 óta adócsökkentéseken és a folyó kiadások növelésén alapuló expanzív fiskális politikát folytat. A Bizottság (költségvetési változókkal kiegészített) 2020. téli előrejelzése szerint a strukturális hiány a 2015. évi GDP 0,2 %-áról 2019-ben a GDP 3,9 %-ára nőtt. 2017 tavasza óta a Tanács a jelentős eltérési eljárás keretében kétévente ajánlásokat adott ki, amelyekre Románia nem reagált eredményes intézkedésekkel, és ismételten jelentősen eltért az ajánlott kiigazítási pályától. A hatóságok szisztematikusan eltértek a nemzeti költségvetési szabályoktól, így azok nagyrészt nem voltak eredményesek.

A strukturális egyenleg és a középtávú költségvetési cél eléréséhez szükséges kiigazítás

Középtávú költségvetési cél és strukturális egyenleg

2019. évi konvergenciaprogramjában Románia megerősítette a GDP –1,0 %-ának megfelelő strukturális egyenlegben meghatározott költségvetési helyzetre vonatkozó középtávú költségvetési célját. Ez a középtávú költségvetési cél figyelembe veszi a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés követelményeit.

Románia 2016 óta adócsökkentéseken és a folyó kiadások növelésén alapuló expanzív fiskális politikát folytat. Ennek következtében Románia 2016-ban eltért középtávú költségvetési céljától. A strukturális egyenleg 2018-ban a GDP –2,8 %-át tette ki, ami jóval elmarad Románia középtávú költségvetési céljától. Románia a költségvetési stratégiában 2019-re a strukturális egyenleg romlását, a 2020–2022 közötti időszakra pedig a strukturális egyenleg fokozatos javulását tűzi ki célul, de nem tervezi a középtávú költségvetési cél 2022-

ig történő elérését. A Bizottság költségvetési változókkal kiegészített 2020. téli előrejelzése szerint a strukturális hiány 2018 és 2021 között várhatóan folyamatosan és jelentősen nőni fog, az államháztartási hiány előre jelzett növekedése miatt.

A középtávú költségvetési célhoz vezető javasolt kiigazításnak való megfelelés

Románia 2017 tavasza óta egymást követő, jelentős eltérési eljárások alatt áll. Románia középtávú költségvetési céljától való 2016-os jelentős eltérése következményeként a Tanács 2017 tavaszán elindította a jelentős eltérési eljárást. Azóta a Tanács kétévente ajánlásokat adott ki, amelyekre Románia nem reagált eredményes intézkedésekkel, és ismételten jelentősen eltért az ajánlott kiigazítási pályától. A Tanács által 2019. december 5-én elfogadott legutóbbi ajánlás annak biztosítására kéri Romániát, hogy a diszkrecionális bevételi intézkedések és egyszeri tételek nélkül számított elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája 2020-ban ne haladja meg a 4,4 %-ot, ami a GDP 1,0 %-át kitevő éves strukturális kiigazításnak felel meg.

A Bizottság költségvetési változókkal kiegészített 2020. téli előrejelzésén alapuló számítások arra engednek következtetni, hogy 2020-ban mindkét referenciaértéktől jelentős eltérés várható.

3. táblázat: A Romániának a jelentős eltérési eljárás keretében tett ajánlások összefoglalása

A Tanács ajánlása	Ajánlott strukturális javulás (a GDP %-ában)	Strukturális kiigazítás az értékelés idején (a GDP %-ában)	A Tanács következtetése
2019 ősze	2020-ban: 1,0		
2019 tavasza	2019-ben: 1,0 2020-ban: 0,75	2019-ben: –0,8 2020-ban: –0,8	Nem hoztak intézkedést
2018 ősze	2019-ben: 1,0	2019-ben: –0,7	Nem hoztak intézkedést
2018 tavasza	2018-ban: 0,8 2019-ben: 0,8	2018-ban: 0,0 2019-ben: –0,1	Nem hoztak intézkedést
2017 ősze	2018-ban: 0,8	2018-ban: –0,4	Nem hoztak intézkedést
2017 tavasza	2017-ben: 0,5	2017-ben: –1,1	Nem hoztak intézkedést

Állami beruházások

Az állami beruházások az uniós csatlakozást követően 2017-ben a GDP 2,6 %-át kitevő legalacsonyabb szintre csökkentek, 2018-ban pedig csak kismértékben, a GDP 2,7 %-ára növekedtek. Ez alacsonyabb az uniós átlagnál, és jóval alacsonyabb a szomszédos országok átlagánál. A Bizottság 2020. téli előrejelzése, amelyet e jelentés alkalmazásában költségvetési változókkal bővítettek, azt vetíti előre, hogy az állami beruházások 2019-ben a GDP 3,2 %-ára nőttek.

Nemzeti költségvetési keret

A felelősségteljes költségvetési gazdálkodásról szóló törvény számszerű nemzeti költségvetési szabályokat határoz meg a költségvetési folyamat irányítása érdekében. A törvény strukturális hiányra vonatkozó szabályt tartalmaz, mely a GDP –1,0 %-át kitevő strukturális egyenlegként meghatározott középtávú költségvetési célnak való megfelelést vagy ahhoz való közelítést ír elő. A nemzeti keret számos kiegészítő szabályt is tartalmaz a költségvetési egyenlegre, valamint a kiadási és bevételi tételekre vonatkozóan. Ezen túlmenően a kormánynak frissítenie kell a költségvetési stratégiát – amely meghatározza az éves költségvetési folyamatot vezérlő makrogazdasági feltételezéseket, a középtávú költségvetési tervezést és a kiadási plafonokat –, és azt az előző év augusztus 15-éig meg kell küldenie a parlamentnek.

2016 óta a kormány szisztematikusan és ismételten eltért számos költségvetési szabálytól, így azok nagyrészt nem voltak eredményesek. Különösen az eredeti 2019. évi költségvetési cél – melyet a GDP 2,8 %-át kitevő, pénzforgalmi szemléletű hiánycélban határoztak meg – nem volt összeegyeztethető a strukturális hiányra vonatkozó szabállyal. A 2019 augusztusában és novemberében elfogadott költségvetés-módosítások emellett számos kiegészítő költségvetési szabálytól, illetve az utóbbi esetben a strukturális hiányra vonatkozó szabálytól is eltértek azáltal, hogy a 2019. évi, pénzforgalmi szemléletű hiánycélt a GDP 4,4 %-ára emelték. Továbbá 2019-ben, a korábbi évekhez hasonlóan, a hatóságok nem küldték el a parlamentnek a középtávú költségvetési stratégia frissítését a jogszabályban rögzített augusztusi határidőig, ami aláásta a költségvetési stratégia iránymutató szerepét. A 2020. évi költségvetés és az azt kísérő költségvetési stratégia szintén eltért a strukturális egyenlegre vonatkozó szabálytól és számos kiegészítő költségvetési szabálytól.

4.3. Az államadósság középtávú alakulása

Románia jelentős költségvetési fenntarthatósági kockázatokkal szembesül közép- és hosszú távon, ami a magas költségvetési hiányra és az idősödéssel összefüggő kiadásokra vezethető vissza.

Adósságdinamika és az államadósság fenntarthatósága[6]

Románia államadóssága jelenleg jóval a Szerződésben a GDP 60 %-ában meghatározott referenciaérték alatt van (2018-ban ez az érték a GDP 34,7 %-a volt). A magas elsődleges strukturális hiány miatt azonban a GDP-arányos államadósság meredeken emelkedő pályán mozog. Változatlan politikát feltételezve az államadósság az előrejelzések szerint 2025-ben meghaladja a GDP 60 %-át, 2030-ra pedig a GDP 90 %-át. Az adósságpálya érzékeny a növekedési, a költségvetési és a kamatlábsokkokra. Az államadósság lejárati szerkezete hozzájárul a sebezhetőségek enyhítéséhez, mivel a teljes államadósságnak csak mintegy 3,3 %-a esetében 1 évnél rövidebb a lejárat. Ugyanakkor a devizában denominált államadósság magas aránya és a külföldi illetőségűek jelentős adósságállománya további kockázatot jelent, csakúgy, mint a negatív nettó nemzetközi befektetési pozíció.

[6] Ez a szakasz az Európai Bizottság 2019. évi adósságfenntarthatósági figyelőjére támaszkodik, mely a következő címen érhető el: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf

Az Európai Bizottság által a kockázatok egy éven belüli értékelése céljából kidolgozott, a költségvetési stressz korai észlelésére vonatkozó mutató (S0) értéke a kritikus küszöbérték alatt van.

A középtávú fenntarthatósági rés mutatója (S1) magas kockázatokat jelez. Ez azt mutatja, hogy Romániának a GDP 5,7 százalékpontját kitevő költségvetési kiigazításra lenne szüksége ahhoz, hogy az adósság a GDP 60 %-án belül maradjon 2034-ig. Ez az érték az egyik legmagasabb a tagállamok között.

A hosszú távú költségvetési fenntarthatósági rés mutatója (S2) is magas kockázatokat jelez. Ez azt mutatja, hogy a GDP 8,8 százalékpontját kitevő költségvetési kiigazításra van szükség annak biztosításához, hogy a GDP-arányos államadósság hosszú távon stabilizálódjon. Ez az érték a tagállamok között a legmagasabb, ami a magas kezdeti költségvetési helyzetnek (5,1 százalékpontos hozzájárulás), továbbá az idősödéssel kapcsolatos kiadásoknak, azon belül a nyugdíjakkal és az egészségügyi ellátással kapcsolatos kiadásoknak tudható be (3,7 százalékpontos hozzájárulás).

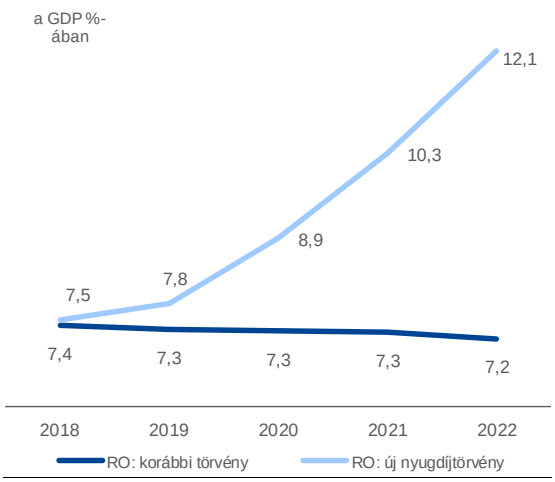
A pénzügyi piacok megítélése szerint a román államkötvények kockázata a befektetésre ajánlott kategória alsó határán helyezkedik el, a három fő hitelminősítő intézet államadósság-minősítése „BBB–” vagy ezzel egyenértékű. 2019. december 10-én az S&P Global Ratings stabilról negatívra módosította a román államadósság kilátását Románia költségvetési irányvonala miatt.

Új nyugdíjtörvény

A 2019 nyarán hatályba lépett nyugdíjtörvény jelentősen megváltoztatta az állami nyugdíjrendszer számos paraméterét. A következő főbb változtatásokat tartalmazza: i. A nyugdíjak ad hoc emelése 2021-ig standard indexálás helyett: 2019 szeptemberétől 15 %-kal (amely már szerepel a 2019. évi költségvetési törvényben), 2020 szeptemberétől 40 %-kal, 2021 szeptemberétől pedig 6 %-kal; ii. 2022-től kezdődően a nyugdíjak indexálása az inflációs ráta 100 %-át és a bruttó átlagbér reálnövekedése mértékének 50 %-át veszi alapul; iii. az új nyugdíjak számításánál a nevezőben egy 25 éves rögzített járulékfizetési időszakot alkalmaznak, a korábbi törvény szerinti (a nyugdíjba vonulás évétől függő) 25–35 év helyett; iv. 2021 szeptemberétől a meglévő nyugdíjak felfelé történő újraszámítása az új képletnek megfelelően.

Végrehajtási ütemterve miatt a törvény rövid időn belül jelentősen növelni fogja a nyugdíjakra fordított közkiadásokat. Ez a fő hajtóerő a költségvetési hiány előre jelzett gyors növekedése, valamint a költségvetés fenntarthatóságával kapcsolatos magas kockázatok mögött. Emellett a törvényt nem kísérik olyan intézkedések, amelyek célja a munkaerőpiaci részvételnek és a munkával töltött életszakasz időtartamának a törvényben előírt minimumon túli növelése, ami kulcsfontosságú mind a nyugdíjak megfelelőségének, mind a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának javítása szempontjából.

1. ábra: **Bruttó állami nyugdíjkiadások 2018–2022 között**



Forrás: Európai Bizottság, Országspecifikus adatlap az állami nyugdíjakról az idősödésről szóló 2018. évi jelentéshez – Románia (2019. évi frissítés)

4.4. A tagállam által előterjesztett egyéb tényezők

2020. február 6-án a román hatóságok az 1467/97/EK rendelet 2. cikke (3) bekezdésének megfelelően levelet küldtek, amelyben ismertették azokat az érdemleges tényezőket, amelyeket a Bizottságnak az értékelés során figyelembe kell vennie.

A hatóságok azzal érvelnek, hogy a költségvetési hiány 2019. évi romlása nagyrészt a személyzeti kiadások, a szociális támogatás és a beruházások növekedésével magyarázható, míg a bevételek a GDP-hez képest nagyrészt változatlanok maradtak. Továbbá, a hatóságok a kiadási oldalt illetően azzal érvelnek, hogy a 2019. évi költségvetési eredményre kedvezőtlen hatással volt számos egyszeri tétel[7].

A hatóságok rámutatnak, hogy a költségvetési stratégia szerint középtávon a költségvetési hiány fokozatos kiigazítására kerül sor, és az 2021-ig a referenciaérték felett marad. A kiigazítást a költségvetés három évig tartó folyamatos romlása utáni időszakra tervezik. A hatóságok azt is kifejtik, hogy a tervezett költségvetési konszolidáció ütemét nagymértékben lassítja a hatályos jogi keret, különösen a parlament által 2019-ben jóváhagyott új nyugdíjtörvény rendelkezései.

A makrogazdasági feltételeket illetően a hatóságok kifejtik, hogy Románia gazdasága 2019 első három negyedévében reálértéken 4,1 %-kal nőtt, főként a beruházásoknak és a lakossági fogyasztásnak köszönhetően, az utóbbi lassulása közepette. A hatóságok előrejelzése szerint a reál-GDP 2019-ben 4,0 %-kal nő, 2018-hoz képest enyhén lassul, és éppen csak alatta marad a potenciális szintnek. A nominális növekedés 2016-tól felgyorsult, és a hatóságok várakozásai szerint középtávon stabil marad.

Végezetül a hatóságok emlékeztetnek arra, hogy Románia 2008-ban nyugdíjreformot vezetett be azzal, hogy második pillérként bevezette a kötelező magánnyugdíjalapokat az első pillérként működő felosztó-kirovó rendszer mellé. A hatóságok kifejtik, hogy a második

[7] A Bizottság értékelése szerint az eredményszemléletű egyszeri kiadások 2019-ben a GDP 0,1 %-át tették ki, ami a személygépkocsikra kivetett környezetvédelmi bélyegilleték visszatérítésnek tudható be.

pillér éves költsége a 2014–2015 közötti időszakban átlagosan megközelítette a GDP 0,7 %-át, és a 2016–2019 közötti időszakban várhatóan a GDP 0,8 %-a lesz. Ez összhangban van a Bizottság második pillér éves költségeire vonatkozó becsléseivel. Romániában a 2019. évre tervezett költségvetési hiány azonban jelentősen meghaladja a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértékhez közelinek tekinthető szintet, ezért az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (7) bekezdése értelmében a nyugdíjreform költségvetési hatásait nem lehet figyelembe venni a hiánykritérium megsértésének értékelésekor.

A hatóságok hozzáteszik, hogy 2020 elején megszüntettek egy 2019-ben hatályos, a második nyugdíjpillér kötelező jellegét gyengítő rendelkezést. Nevezetesen megszüntették annak lehetőségét, hogy a munkavállalók öt év járulékfizetést követően kilépjenek a második nyugdíjpillérből, és éves nyugdíjjárulékaikat átirányítsák az első pillérbe (a 114/2018. sz. sürgősségi rendelet rendelkezéseit módosító 1/2020. sz. sürgősségi rendelet).

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A kormány költségvetési stratégiája szerint a költségvetési hiány 2019-ben a tervek szerint a GDP 3,8 %-ára nőtt, ami meghaladja és nem közelíti meg a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket. A referenciaérték tervezett túllépése nem tekinthető sem kivételesnek, sem átmenetinek.

A bruttó államadósság jóval a GDP 60 %-ában meghatározott referenciaérték alatt marad.

A jelentésben bemutatott elemzés tartalmazza valamennyi érdemleges tényező értékelését, amelyeket a Szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében figyelembe kell venni a túlzott hiány fennállásáról szóló határozathoz vezető lépések során, amennyiben az államadósság GDP-hez viszonyított aránya nem haladja meg a referenciaértéket. A jelen esetben az érdemleges tényezők nem tartalmaznak enyhítő elemeket, így nem változtatnak az értékelésen.

Összefoglalva, az elemzés arra enged következtetni, hogy a Szerződésben és az 1467/97/EK rendeletben meghatározott hiánykritériumot Románia nem tartotta be, és ezért indokolt a túlzotthiány-eljárás megindítása.