KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.2.2020 r.
COM(2020) 68 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Rumunia

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Rumunia

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

W art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat) określono procedurę mającą zastosowanie w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu. Została ona opisana bardziej szczegółowo w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu[1], które stanowi część paktu stabilności i wzrostu.

Zgodnie z art. 126 ust. 2 Traktatu Komisja nadzoruje poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie dwóch kryteriów, a mianowicie: a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto (PKB) przekracza wartość referencyjną wynoszącą 3 %, chyba że stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia albo przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia; oraz b) czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 %, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie.

Art. 126 ust. 3 Traktatu stanowi, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu tych kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie. W sprawozdaniu tym Komisja „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego”.

Od wiosny 2017 r. Rumunia jest objęta kolejnymi procedurami znacznego odchylenia w ramach części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. W związku ze znacznym odchyleniem od średniookresowego celu budżetowego, które odnotowano w Rumunii w 2016 r., wiosną 2017 r. Rada uruchomiła procedurę znacznego odchylenia. Od tego czasu Rada wydawała dwa razy w roku zalecenia skierowane do Rumunii, ale państwo to nie podjęło w odpowiedzi skutecznych działań i wielokrotnie dopuściło się znacznych odchyleń od zalecanej ścieżki dostosowania.

Dane przekazane przez rumuńskie władze w dniu 30 września 2019 r.[2], a następnie zatwierdzone przez Eurostat[3], wskazują, że deficyt nominalny sektora instytucji rządowych

---

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6. Niniejsze sprawozdanie uwzględnia również dokument pt. „Szczegółowe zasady wdrażania paktu stabilności i wzrostu oraz wytyczne dotyczące formy i treści programów stabilności i konwergencji” uzgodniony przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w dniu 5 lipca 2016 r. i dostępny na stronie: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact_pl .

[2] Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 479/2009 państwa członkowskie muszą dwa razy w roku składać Komisji sprawozdania na temat planowanych i rzeczywistych poziomów deficytu oraz długu sektora

i samorządowych w Rumunii wyniósł w 2018 r. 3,0 % PKB, natomiast dług wyniósł 35,0 % PKB. Według danych nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma wynieść w 2019 r. 2,8 % PKB. Po uwzględnieniu skorygowanych danych dotyczących PKB, które ogłosił krajowy urząd statystyczny po publikacji komunikatu prasowego Eurostatu, wskaźniki nominalne uległy nieznacznej zmianie: w 2018 r. deficyt wyniósł 2,9 % PKB, a dług – 34,7 % PKB.

W dniu 10 grudnia 2019 r. rząd uchwalił i przesłał parlamentowi strategię fiskalno-budżetową na lata 2020–2022 („strategia fiskalna"), w której wyznaczył docelową wartość deficytu w ujęciu memoriałowym na 2019 r. na poziomie 3,8 % PKB.

Wysokość deficytu planowana na 2019 r. stanowi dowód *prima facie* potwierdzający występowanie nadmiernego deficytu w Rumunii, zgodnie z Traktatem, jednak przed uwzględnieniem wszystkich czynników przedstawionych poniżej.

Tabela 1. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

	2015	2016	2017	2018	2019		2020		2021	
					COM	SF	COM	SF	COM	SF
Saldo sektora instytucji rządowych i samorząd.	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Dług brutto sektora instytucji rz. i samorz.	37,8	37,3	35,1	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8

Źródła: prognoza Komisji z zimy 2020 r., uzupełniona o zmienne budżetowe (COM), i strategia fiskalna 2020-2022 (SF)

Komisja przygotowała w związku z tym niniejsze sprawozdanie. Ma ono na celu kompleksową ocenę planowanego odchylenia od kryterium deficytu, przy należytym uwzględnieniu kontekstu gospodarczego i wszystkich innych istotnych czynników, aby zbadać, czy uzasadnione jest wprowadzenie procedury nadmiernego deficytu. W sekcji 2 sprawozdania zbadano kryterium deficytu. W sekcji 3 zbadano kryterium długu. Sekcja 4 dotyczy inwestycji publicznych i innych istotnych czynników, w tym sytuacji gospodarczej i budżetowej Rumunii w średnim okresie. Analiza zawarta w niniejszym sprawozdaniu opiera się na prognozie śródokresowej Komisji z zimy 2020 r., która obejmuje jedynie dane dotyczące PKB i inflacji, w związku z czym uzupełniono ją na potrzeby niniejszego sprawozdania projekcjami dotyczącymi zmiennych budżetowych.

2. KRYTERIUM DEFICYTU

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych odnotowany w Rumunii w 2018 r. wyniósł 2,9 % PKB. Ze strategii fiskalnej Rumunii wynika, że na 2019 r. zaplanowano wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 3,8 % PKB. Poziom ten znacznie przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski.

instytucji rządowych i samorządowych. Najnowsze przekazane przez Rumunię dane można znaleźć na następującej stronie internetowej: https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables

[3] Informacja prasowa Eurostatu nr 161/2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ede5-e6da00249c27

Przekroczenie określonej w Traktacie wartości referencyjnej w 2019 r. nie ma charakteru wyjątkowego w rozumieniu Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu, gdyż nie jest wynikiem ani nadzwyczajnego zdarzenia, ani znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W prognozie Komisji z zimy 2020 r. przewiduje się, że wzrost realnego PKB wyniesie 3,9 % w 2019 r. i 3,8 % w 2020 r., natomiast luka produktowa będzie zbliżona do zera. Wpływ działań jednorazowych, które polegały na zwrocie opłaty środowiskowej od samochodów, wyniósł w 2019 r. 0,1 % PKB.

Przekroczenie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB nie ma charakteru tymczasowego do celów Traktatu i paktu stabilności i wzrostu. Zarówno prognozy budżetowe Komisji, jak i prognozy rządowe zawarte w strategii fiskalnej przewidują, że w latach 2020 i 2021 deficyt utrzyma się powyżej wartości referencyjnej. Zimowa prognoza Komisji z 2020 r., uzupełniona o zmienne budżetowe, przewiduje, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 4,0 % PKB w 2019 r., 4,9 % w 2020 r. i 6,9 % w 2021 r. Głównym źródłem tego prognozowanego wzrostu deficytu są znaczne podwyżki emerytur uchwalone latem 2019 r., w szczególności wzrost świadczeń o 40 % zaplanowany na wrzesień 2020 r. oraz ich rewaloryzacja we wrześniu 2021 r. Ponadto w okresie od grudnia 2019 r. do stycznia 2020 r. władze uchwaliły nowe cięcia podatkowe (obniżenie podatku akcyzowego na paliwa i składek na ubezpieczenie społeczne pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin oraz zniesienie specjalnych podatków od sektorów bankowego i energetycznego), a także podwoiły wysokość dodatku na dziecko (zmiana ta wejdzie w życiu w sierpniu 2020 r.). W strategii fiskalnej rząd prognozuje, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 3,6 % PKB w 2020 r. i 3,4 % PKB w 2021 r. Strategia fiskalna zakłada niższy poziom deficytu niż prognoza Komisji w szczególności ze względu na: (1) bardziej optymistyczne prognozy makroekonomiczne; (2) prognozę zakładającą ograniczenie wydatków na towary i usługi, która nie znajduje pełnego potwierdzenia w uchwalonych środkach; (3) fakt, iż nie uwzględnia ona w pełni wpływu uchwalonych podwyżek emerytur na budżet, w szczególności w 2021 r. i w kolejnych latach; (4) fakt, iż nie uwzględnia ona wpływu cięć podatkowych i podwojenia wysokości świadczenia na dziecko.

Podsumowując, deficyt planowany na 2019 r. przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Uznaje się, że przekroczenie to nie ma charakteru ani wyjątkowego, ani tymczasowego w rozumieniu Traktatu i paktu stabilności i wzrostu. Analiza wskazuje zatem, że *prima facie* nie spełniono kryterium deficytu do celów Traktatu i rozporządzenia (WE) nr 1467/97. Uwzględniono jednak wszystkie istotne czynniki wymienione poniżej.

3. KRYTERIUM DŁUGU

W 2018 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Rumunii wyniósł 34,7 % PKB. Zarówno w strategii fiskalnej, jak i w prognozie Komisji z zimy 2020 r. przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie rósł do 2021 r., lecz utrzyma się poniżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie. Według prognoz zawartych w strategii fiskalnej dług ma wzrosnąć do 37,8 % w 2021 r. W prognozie Komisji z zimy 2020 r. przewidziany jest wyższy wzrost: do 41,9 % w 2021 r. Różnica między tymi dwoma zbiorami prognoz wynika głównie z faktu, iż w strategii fiskalnej zaplanowano mniejszy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W związku z tym Rumunia spełnia kryterium długu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97.

4. ISTOTNE CZYNNIKI

Art. 126 ust. 3 Traktatu stanowi, że sprawozdanie Komisji „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego". Czynniki te zostały doprecyzowane w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że uwzględnia się należycie „wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa członkowskiego mają znaczenie dla wyczerpującej oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu i które państwo członkowskie przedstawiło Radzie i Komisji".

Zgodnie z art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeśli relacja długu publicznego do PKB nie przekracza wartości referencyjnej, przy podejmowaniu kroków prowadzących do decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu, o których mowa w art. 126 ust. 4, 5 i 6 Traktatu, należy uwzględnić istotne czynniki.

Stosownie do tych przepisów, w poniższych podsekcjach poddano analizie kolejno: (1) sytuację gospodarczą w średnim okresie; (2) sytuację budżetową w średnim okresie, w tym oceniono zgodność ze ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, rozwój inwestycji publicznych i funkcjonowanie krajowych ram budżetowych; (3) zmiany długu publicznego w średnim okresie, jego dynamikę i stabilność; oraz (4) inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie.

4.1. Sytuacja gospodarcza w średnim okresie

W ostatnich latach realny PKB rósł dynamicznie, napędzany rosnącym spożyciem. Wzrost potencjalnego PKB jest wprawdzie wysoki, ale prognozowany jest jego stopniowy spadek w związku z wolniejszym wzrostem łącznej produktywności czynników produkcji i niekorzystnymi trendami demograficznymi. Rumunia poczyniła ograniczony postęp w realizacji reform strukturalnych.

Warunki koniunkturalne i wzrost potencjalny

W ostatnich latach realny PKB rósł dynamicznie, napędzany rosnącym spożyciem. W 2017 r. wzrost realnego PKB osiągnął szczytowy poziom 7,1 %, po czym spowolnił do 4,4 % w 2018 r.; według prognozy Komisji z zimy 2020 r. wyniesie on 3,9 % w 2019 r. Spożycie prywatne pozostało głównym motorem wzrostu, co wynika z kurczących się zasobów pracy i wysokiego wzrostu płac, zwłaszcza w sektorze publicznym. Szacuje się, że znaczny wkład we wzrost gospodarczy w 2019 r. wniosły inwestycje, realizowane głównie przez sektor budowlany. Wkład eksportu netto we wzrost PKB był ujemny od 2014 r. w kontekście stopniowej utraty konkurencyjności kosztowej. W 2019 r. wkład ten stał się jeszcze bardziej ujemny, ponieważ eksport spowolnił bardziej niż import. Do zahamowania wzrostu eksportu doprowadził głównie słabszy popyt zewnętrzny, który przyniósł również spadek produkcji przemysłowej. W rezultacie deficyt obrotów bieżących stale rósł: projekcja wskazuje, że w 2019 r. osiągnął poziom 5,1 % PKB.

Komisja prognozuje, że dynamika wzrostu realnego PKB spowolni, ale pozostanie silna: 3,8 % w 2020 r. i 3,5 % w 2021 r. Jest spodziewane, że budżetowe środki stymulacyjne zaplanowane na lata 2020 i 2021 pobudzą spożycie prywatne, a jednocześnie będą sprzyjać

importowi. Oczekuje się, że inwestycje utrzymają się w 2020 r. na wysokim poziomie, do czego przyczynią się sektor budowlany i planowane zwiększenie wykorzystania unijnych funduszy inwestycyjnych. Udział eksportu netto pozostanie ujemny w okresie objętym prognozą, co przyczyni się do pogorszenia już obecnie wysokiego deficytu obrotów bieżących.

Według szacunków Komisji opierających się na zimowej prognozie z zimy 2020 r., wzrost potencjalnego PKB będzie stopniowo spowalniać: z 4,7 % w 2018 r. do 3,9 % w 2021 r. Łączna produktywność czynników produkcji będzie rosnąć w wolniejszym tempie, ale pozostanie głównym komponentem wzrostu potencjalnego PKB. Przewiduje się, że wkład akumulacji kapitału we wzrost potencjalny pozostanie stosunkowo stabilny, natomiast udział pracy, który już obecnie jest niewielki, stanie się ujemny. Głównym tego powodem będzie spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Według projekcji luka produktowa wyniosła w 2019 r. 0,1 % potencjalnego PKB, czyli zmalała w porównaniu z 0,6 % w 2018 r. Komisja prognozuje, że w późniejszym okresie luka stanie się nieznacznie ujemna: -0,1 % w 2020 r. i -0,5 % w 2021 r.

Tabela 2: Rozwój sytuacji makroekonomicznej i budżetowej (% PKB)

	2018	2019		2020		2021	
	COM	COM	SF	COM	SF	COM	SF
Realny PKB (zmiana w %)	4,4	3,9	4,0	3,8	4,1	3,5	4,2
Deflator PKB (zmiana w %)	6,3	6,9	6,0	4,6	4,2	4,4	3,5
Potencjalny PKB (zmiana w %)	4,7	4,5	4,7	4,0	4,3	3,9	4,3
Luka produktowa (% potencj. PKB)	0,6	0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6
Dług publiczny brutto	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8
Saldo sektora instytucji rz. i samorz.	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Saldo pierwotne	-1,8	-2,8	-	-3,7	-	-5,6	-
Działania jednorazowe i inne	-0,3	-0,1	-	0,0	-	0,0	-
działania tymczasowe Nakłady publiczne brutto na śr. trwałe	2,7	3,2	-	3,1	-	3,5	-
Saldo w ujęciu uwzgl. zmiany cykl.	-3,1	-4,0	-	-4,9	-	-6,8	-
Saldo pierwotne w uj. uwzgl. zm. cykl.	-2,0	-2,8	-	-3,6	-	-5,4	-
Saldo strukturalne[b]	-2,8	-3,9	-3,7	-4,9	-3,4	-6,8	-3,2
Strukturalne saldo pierwotne	-1,6	-2,7	-	-3,6	-	-5,4	-

Uwagi

[a] W procentach PKB, chyba że wskazano inaczej.

[b] Saldo w ujęciu uwzgl. zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

Źródła: prognoza Komisji z zimy 2020 r., uzupełniona o zmienne budżetowe (COM), strategia fiskalna 2020-2022 i jesienna projekcja Krajowej Komisji ds. Strategii i Prognoz (SF)

Reformy strukturalne

W lutym 2019 r. Komisja stwierdziła, że w Rumunii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej[4]. Komisja ustaliła, że słabości te są związane z utratą konkurencyjności kosztowej i poszerzającym się deficytem obrotów bieżących w kontekście ekspansywnej polityki fiskalnej i nieprzewidywalnego otoczenia działalności gospodarczej. W lipcu 2019 r. Rada wydała zalecenia dla poszczególnych krajów[5], w których wezwała do podjęcia działań w celu wyeliminowania tych zakłóceń równowagi makroekonomicznej, obok innych problemów strukturalnych.

W szczególności Rada zaleciła Rumunii zapewnienie pełnego stosowania ram budżetowych, poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków, zagwarantowanie stabilności finansowej i instytucjonalnej sektora bankowego, zapewnienie stabilności publicznego systemu emerytalnego oraz długoterminowej rentowności funduszy emerytalnych drugiego filaru, zapewnienie określania minimalnego wynagrodzenia w oparciu o obiektywne kryteria, zapewnienie, aby inicjatywy ustawodawcze nie osłabiały pewności prawa, oraz wzmocnienie ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych.

Władze w dalszym ciągu stosowały odstępstwa od przepisów zawartych w krajowych ramach budżetowych, co sprawiło, że stały się one w dużej mierze nieskuteczne.

Wskaźniki przestrzegania przepisów w zakresie składania deklaracji podatkowych były stosunkowo stabilne. Szacuje się, że luka w podatku VAT zmalała w latach 2017 i 2018, ale pozostaje jedną z największych w UE. Organy podatkowe nie osiągnęły swoich celów w zakresie poboru podatków w 2019 r., co wynikało częściowo z przyjęcia zbyt optymistycznych celów.

Stabilność publicznego systemu emerytalnego pogorszyła się po przyjęciu latem 2019 r. nowej ustawy o emeryturach, która znacznie zwiększa wydatki publiczne na emerytury w bardzo krótkim okresie. Z drugiej strony, na początku 2020 r. Rumunia uchyliła lub zmieniła część przepisów prawnych, które zagrażały długoterminowej rentowności funduszy emerytalnych drugiego filaru.

Na początku 2020 r. Rumunia zlikwidowała również podatek od sumy wartości aktywów banków, kierując się troską o stabilność finansową i dobrą kondycję tego sektora.

Według władz Rumunii podwyżkę płacy minimalnej od dnia 1 stycznia 2020 r. obliczono za pomocą wzoru uwzględniającego szereg wskaźników ekonomicznych. Nie istnieje jednak obiektywny mechanizm służący do tego celu.

Jeżeli chodzi o przewidywalność procesu decyzyjnego, liczba rozporządzeń nadzwyczajnych jest wciąż bardzo wysoka, nadal brakuje oceny skutków regulacji *ex ante* i pogarsza się jakość konsultacji publicznych. Przepisy dotyczące ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych są nadal jedynie luźno stosowane.

---

[4] Zob. komunikat Komisji COM(2019) 150 final z 27.2.2019 pt. „Europejski semestr 2019: ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011".

[5] Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2019 r., Dz.U. C 301 z 5.9.2019, s. 135.

4.2. Sytuacja budżetowa w średnim okresie

Od 2016 r. Rumunia prowadzi ekspansywną politykę fiskalną, obniżając podatki i zwiększając wydatki bieżące. Według prognozy Komisji z zimy 2020 r. (uzupełnionej o zmienne budżetowe) deficyt strukturalny wzrósł z 0,2 % PKB w 2015 r. do 3,9 % w 2019 r. Od wiosny 2017 r. Rada wydawała dwa razy w roku zalecenia skierowane do Rumunii w ramach procedury znacznego odchylenia, ale państwo to nie podjęło w odpowiedzi skutecznych działań i wielokrotnie dopuściło się znacznych odchyleń od zalecanej ścieżki dostosowania. Władze Rumunii systematycznie odstępowały od krajowych reguł fiskalnych, co sprawiło, że utraciły one w dużej mierze skuteczność.

Saldo strukturalne i dostosowanie prowadzące do osiągnięcia celu średniookresowego

Średniookresowy cel budżetowy i saldo strukturalne

W programie konwergencji na 2019 r. Rumunia potwierdziła swój średniookresowy cel budżetowy, którym jest saldo strukturalne budżetu wynoszące -1,0 % PKB. Cel ten uwzględnia wymogi Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.

Od 2016 r. Rumunia prowadzi ekspansywną politykę fiskalną, obniżając podatki i zwiększając wydatki bieżące. W rezultacie tej polityki Rumunia odeszła w 2016 r. od swojego średniookresowego celu budżetowego. W 2018 r. saldo strukturalne wyniosło -2,8 % PKB, czyli było znacznie gorsze niż zakładał średniookresowy cel budżetowy Rumunii. W strategii fiskalnej Rumunia planuje pogorszenie salda strukturalnego w 2019 r. i jego stopniową poprawę w latach 2020–2022, ale nie przewiduje osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2022 r. Według prognozy Komisji z zimy 2020 r., uzupełnionej o zmienne budżetowe, w latach 2018–2021 deficyt strukturalny będzie stale rósł w szybkim tempie w związku z prognozowanym wzrostem deficytu nominalnego.

Zapewnienie zgodności z zalecaną ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego

Od wiosny 2017 r. Rumunia jest objęta kolejnymi procedurami znacznego odchylenia. W związku ze znacznym odchyleniem od średniookresowego celu budżetowego, które odnotowano w Rumunii w 2016 r., Rada uruchomiła procedurę znacznego odchylenia wiosną 2017 r. Od tego czasu Rada wydawała dwa razy w roku zalecenia skierowane do Rumunii, ale państwo to nie podjęło w odpowiedzi skutecznych działań i wielokrotnie dopuściło się znacznych odchyleń od zalecanej ścieżki dostosowania. W najnowszym zaleceniu, przyjętym przez Radę w dniu 5 grudnia 2019 r., zwrócono się do Rumunii o zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych, po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i działania jednorazowe, nie przekroczyła 4,4 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB.

Obliczenia oparte na prognozie Komisji z zimy 2020 r., uzupełnionej o zmienne budżetowe, wskazują na ryzyko znacznego odchylenia od obu wartości odniesienia w 2020 r.

Tabela 3: Podsumowanie zaleceń skierowanych do Rumunii w ramach procedury znacznego odchylenia

Zalecenie Rady	Zalecana poprawa strukturalna (% PKB)	Wysiłek strukturalny w czasie dokonywania oceny (% PKB)	Konkluzja Rady
jesień 2019 r.	1,0 w 2020 r.		
wiosna 2019 r.	1,0 w 2019 r., 0,75 w 2020 r.	-0,8 w 2019 r., -0,8 w 2020 r.	nie podjęto działań
jesień 2018 r.	1,0 w 2019 r.	-0,7 w 2019 r.	nie podjęto działań
wiosna 2018 r.	0,8 w 2018 r., 0,8 w 2019 r.	0,0 w 2018 r., -0,1 w 2019 r.	nie podjęto działań
jesień 2017 r.	0,8 w 2018 r.	-0,4 w 2018 r.	nie podjęto działań
wiosna 2017 r.	0,5 w 2017 r.	-1,1 w 2017 r.	nie podjęto działań

Inwestycje publiczne

W 2017 r. inwestycje publiczne spadły do najniższego od czasu przystąpienia do UE poziomu wynoszącego 2,6 % PKB, a w 2018 r. wzrosły jedynie nieznacznie, do 2,7 % PKB. Poziom ten jest niższy od średniej UE i znacznie niższy od średniej dla krajów sąsiadujących z Rumunią. Według prognozy Komisji z zimy 2020 r., uzupełnionej o zmienne budżetowe do celów niniejszego sprawozdania, inwestycje publiczne wzrosły do poziomu 3,2 % PKB w 2019 r.

Krajowe ramy budżetowe

Ustawa o odpowiedzialności budżetowej określa krajowe numeryczne reguły fiskalne służące ukierunkowaniu procesu budżetowego. Ustawa ta zawiera regułę dotyczącą deficytu strukturalnego, która nakazuje osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, jakim jest saldo strukturalne wynoszące -1,0 % PKB, albo konwergencję w kierunku tego celu. Ramy krajowe obejmują również szereg reguł pomocniczych dotyczących salda budżetowego oraz pozycji wydatków i dochodów. Rząd był oprócz tego zobowiązany do przygotowania aktualizacji strategii budżetowej określającej założenia makroekonomiczne, plany budżetowe w średnim okresie i pułapy wydatków, które powinny ukierunkowywać roczny proces budżetowy, oraz przesłać tę zaktualizowaną strategię parlamentowi do dnia 15 sierpnia poprzedniego roku.

Od 2016 r. rząd systematycznie i wielokrotnie odstępował od wielu reguł fiskalnych, co sprawiło, że utraciły one w dużej mierze skuteczność. W szczególności, pierwotny cel budżetowy na 2019 r., którym był deficyt nominalny wynoszący 2,8 % PKB (w ujęciu kasowym), był sprzeczny z regułą dotyczącą deficytu strukturalnego. W poprawkach do budżetu przyjętych w sierpniu i listopadzie 2019 r. Rumunia odstąpiła dodatkowo od szeregu pomocniczych reguł fiskalnych, a w przypadku poprawek z listopada – także od reguły dotyczącej deficytu strukturalnego, zwiększając docelowy deficyt na 2019 r. do poziomu

4,4 % PKB (w ujęciu kasowym). Ponadto w 2019 r., podobnie jak w poprzednich latach, władze nie przesłały parlamentowi aktualizacji średniookresowej strategii fiskalnej w ustawowym terminie, przypadającym w sierpniu, co podważa przewodnią rolę strategii fiskalnej. Budżet na 2020 r. i dołączona do niego strategia fiskalna również odstępowały od reguły dotyczącej salda strukturalnego oraz od kilku pomocniczych reguł fiskalnych.

4.3. Dług publiczny w średnim okresie

W perspektywie średnio- i długoterminowej istnieje wysokie ryzyko dla stabilności finansów publicznych Rumunii, które wiąże się z wysokim deficytem budżetowym i kosztami starzenia się społeczeństwa.

Dynamika i stabilność długu[6]

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Rumunii jest obecnie znacznie niższy od określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB (w 2018 r. wyniósł 34,7 % PKB). Ze względu na wysoki strukturalny deficyt pierwotny nieunikniony jest jednak szybki wzrost relacji długu do PKB. Przy założeniu niezmiennego kursu polityki prognozuje się, że wskaźnik długu przekroczy próg 60 % PKB w 2025 r., a do 2030 r. wzrośnie do poziomu ponad 90 % PKB. Prognozowana ścieżka długu jest wrażliwa na wstrząsy gospodarcze, fiskalne i związane ze stopami procentowymi. Profil zapadalności długu publicznego pomaga ograniczyć podatność na ryzyko, ponieważ tylko około 3,3 % całego długu publicznego ma okres zapadalności krótszy niż 1 rok. Dodatkowe ryzyko wiąże się z faktem, iż duża część długu publicznego jest denominowana w walucie obcej lub znajduje się w rękach nierezydentów, a także z ujemną międzynarodową pozycją inwestycyjną netto.

Wartość wskaźnika S0, opracowanego przez Komisję Europejską w celu wczesnego wykrywania napięć fiskalnych i oceny ryzyka w ciągu jednego roku, jest poniżej progu krytycznego.

Wskaźnik S1, sygnalizujący lukę w stabilności finansów publicznych w średnim okresie, pokazuje wysokie ryzyko. Wynika z niego, że aby ograniczyć dług do poziomu 60 % PKB do 2034 r., Rumunia musiałaby dokonywać korekty budżetowej o 5,7 punktu procentowego PKB. Jest to jedna z najwyższych wartości wśród państw członkowskich.

Wskaźnik S2, sygnalizujący lukę w stabilności finansów publicznych w długim okresie, również pokazuje wysokie ryzyko. Wynika z niego, że ustabilizowanie wskaźnika długu publicznego w długim okresie wymagałoby korekty budżetowej na poziomie 8,8 punktu procentowego PKB. Wartość tej korekty jest najwyższa wśród państw członkowskich. Jest to związane z bardzo niekorzystną wyjściową sytuacją budżetową (odpowiada ona za 5,1 punktu procentowego korekty) i kosztami starzenia się społeczeństwa, ponoszonymi w szczególności na świadczenia emerytalne i na opiekę zdrowotną (3,7 punktu procentowego korekty).

Rynki finansowe postrzegają ryzyko związane z niewypłacalnością Rumunii jako należące do dolnego przedziału klasy inwestycyjnej: rumuńskie instrumenty długu państwowego otrzymały rating „BBB-” lub równoważny od trzech głównych agencji ratingowych. W dniu

[6] Niniejsza sekcja opiera się na publikacji Komisji Europejskiej pt. „Debt Sustainability Monitor 2019” dostępnej na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf

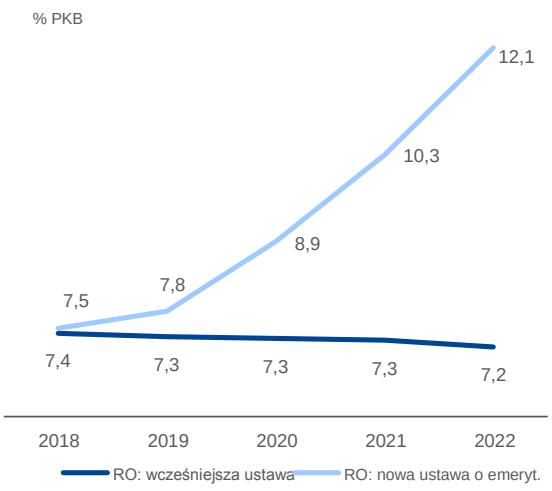
10 grudnia 2019 r. agencja S&P Global Ratings obniżyła perspektywę ratingową dla Rumunii ze „stabilnej” do „negatywnej” ze względu na kurs polityki budżetowej tego państwa.

Nowa ustawa emerytalna

Uchwalona latem 2019 r. ustawa o emeryturach znacznie zmieniła szereg parametrów publicznego systemu emerytalnego. Wprowadziła ona następujące główne zmiany: (i) podwyżki *ad hoc* emerytur do 2021 r. w miejsce standardowej indeksacji: o 15 % od września 2019 r. (podwyżka ta jest już uwzględniona w ustawie budżetowej na 2019 r.), 40 % od września 2020 r. i 6 % od września 2021 r.; (ii) od 2022 r. indeksacja emerytur będzie odpowiadać 100 % stopy inflacji i 50 % średniego wzrostu płac realnych brutto; (iii) nowe emerytury będą obliczane za pomocą wzoru matematycznego, w którego mianowniku będzie się znajdować sztywny okres składkowy wynoszący 25 lat, podczas gdy na mocy poprzedniej ustawy było to 25–35 lat (w zależności od roku przejścia na emeryturę); (iv) od września 2021 r. obecne emerytury zostaną zrewaloryzowane, aby ich wysokość odpowiadała kwocie obliczonej za pomocą nowego wzoru matematycznego.

W świetle harmonogramu wdrożenia tej ustawy przewiduje się, że zwiększy ona znacząco wydatki publiczne na emerytury w krótkim okresie. To zwiększenie wydatków jest głównym czynnikiem, który odpowiada za prognozowany szybki wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz za wysokie ryzyko dla stabilności budżetowej. Ustawie emerytalnej nie towarzyszą ponadto środki mające na celu zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy i wydłużenie okresu aktywności zawodowej poza ustawowe minimum, podczas gdy osiągnięcie tych celów ma kluczowe znaczenie dla poprawy adekwatności świadczeń emerytalnych i dla stabilności systemu emerytalnego.

Wykres 1: **Wydatki publiczne brutto na emerytury w latach 2018–2022**



Źródło: Komisja Europejska, karta informacyjna dotycząca emerytur publicznych do Sprawozdania na temat starzenia się społeczeństwa za 2018 r. – Rumunia (aktualizacja z 2019 r.)

4.4. Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie

W dniu 6 lutego 2020 r. władze Rumunii przesłały pismo, w którym wskazały istotne czynniki, które Komisja powinna wziąć pod uwagę w swojej ocenie, zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97.

Władze Rumunii argumentują, że pogorszenie deficytu budżetowego w 2019 r. wynika w dużej mierze ze wzrostu wydatków na personel, pomoc społeczną i inwestycje, natomiast relacja dochodów do PKB pozostała zasadniczo niezmieniona. Twierdzą one również, że w 2019 r. na wyniki budżetowe po stronie wydatków wpłynęło niekorzystnie kilka działań jednorazowych[7].

Rumuńskie władze zwracają uwagę na fakt, że strategia fiskalna pokazuje stopniową korektę deficytu budżetowego w średnim okresie lecz że deficyt ten utrzyma się do 2021 r. powyżej wartości referencyjnej. Planuje się, że korekta zacznie być wdrażana po trzech latach nieprzerwanego pogarszania się sytuacji budżetowej. Władze wyjaśniają również, że tempo planowanej konsolidacji fiskalnej jest w dużej mierze ograniczone obowiązującymi ramami prawnymi, w szczególności przepisami nowej ustawy emerytalnej zatwierdzonej przez parlament w 2019 r.

Jeżeli chodzi o otoczenie makroekonomiczne, władze wyjaśniają, iż wzrost realny gospodarki rumuńskiej wyniósł 4,1 % w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. oraz był napędzany głównie inwestycjami i spożyciem prywatnym, chociaż dynamika spożycia prywatnego spowolniła. Władze prognozują, że realny PKB wzrośnie o 4,0 % w 2019 r., co oznacza nieznaczne spowolnienie w porównaniu z 2018 r. Wzrost ten będzie też marginalnie niższy od poziomu potencjalnego. Dynamika wzrostu nominalnego przyspieszyła od 2016 r. i władze Rumunii oczekują, że silne tempo wzrostu utrzyma się w średnim okresie.

Władze przypominają również, że Rumunia wprowadziła w 2008 r. reformę emerytalną, ustanawiając obowiązkowy drugi filar opierający się na prywatnych funduszach emerytalnych, który uzupełnia repartycyjny pierwszy filar. Wyjaśniają one, że w latach 2014–2015 roczny koszt drugiego filaru wynosił średnio blisko 0,7 % PKB i oczekuje się, że w latach 2016–2019 wyniesie on 0,8 % PKB. Wartości te są zgodne z szacunkami Komisji dotyczącymi kosztów rocznych drugiego filaru. Deficyt budżetowy Rumunii planowany na 2019 r. znacznie przekracza jednak poziom, który można uznać za bliski wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, a zatem zgodnie z art. 2 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 wpływ reformy emerytalnej na budżet nie może zostać uwzględniony w ocenie naruszenia kryterium deficytu.

Władze Rumunii dodają, że na początku 2020 r. usunęły przepis osłabiający obowiązkowy charakter drugiego filaru emerytalnego, który obowiązywał w 2019 r. Wyeliminowały one w ten sposób możliwość rezygnacji przez pracowników z drugiego filaru emerytalnego po pięciu latach uczestnictwa i skierowania rocznych składek emerytalnych do pierwszego filaru (rozporządzenie nadzwyczajne nr 1/2020 zmieniające przepisy rozporządzenia nadzwyczajnego nr 114/2018).

5. WNIOSKI

[7] W ocenie Komisji wydatki jednorazowe, polegające na zwrocie opłaty środowiskowej od samochodów w 2019 r., wyniosły w ujęciu memoriałowym 0,1 % PKB.

W strategii fiskalnej rządu zaplanowano wzrost nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2019 r. do 3,8 % PKB, czyli do poziomu, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Planowane przekroczenie wartości referencyjnej nie ma charakteru wyjątkowego, ani tymczasowego.

Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje znacznie niższy od wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB.

Analiza przedstawiona w niniejszym sprawozdaniu obejmuje ocenę wszystkich istotnych czynników, które zgodnie z Traktatem i paktem stabilności i wzrostu mają być uwzględniane w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu, jeżeli relacja długu publicznego do PKB nie przekracza wartości referencyjnej. Istotne czynniki dotyczące przedmiotowej sprawy nie stanowią okoliczności łagodzących i w związku z tym nie zmieniają oceny.

W ogólnym ujęciu analiza sugeruje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 należy uznać za niespełnione i że uzasadnione jest w związku z tym wszczęcie procedury nadmiernego deficytu.