



V Bruseli 14. 2. 2020
COM(2020) 68 final

SPRÁVA KOMISIE

Rumunsko

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

SPRÁVA KOMISIE

Rumunsko

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

1. ÚVOD

V článku 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „zmluva“) sa stanovuje postup pri nadmernom deficite. Tento postup sa ďalej spresňuje v nariadení (ES) č. 1467/97 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku¹, ktoré je súčasťou Paktu stability a rastu (PSR).

Podľa článku 126 ods. 2 zmluvy Komisia musí monitorovať dodržiavanie rozpočtovej disciplíny na základe dvoch kritérií, a to: a) či pomer plánovaného alebo skutočného deficitu verejnej správy k hrubému domácomu produktu (HDP) neprekračuje referenčnú hodnotu 3 %, okrem prípadov, ak tento pomer podstatne klesol alebo ak sa neustále znižuje a dosahuje úroveň, ktorá sa približuje k referenčnej hodnote, alebo ak sa referenčná hodnota prekročí len výnimočne a dočasne a tento pomer sa pohybuje tesne pri referenčnej hodnote; a b) či pomer verejného dlhu k HDP neprekračuje referenčnú hodnotu 60 %, okrem prípadov, keď sa tento pomer dostatočne znižuje a vyhovujúcim tempom sa približuje referenčnej hodnote.

V článku 126 ods. 3 zmluvy sa stanovuje, že ak členský štát nesplní požiadavky vyplývajúce z jedného alebo z oboch uvedených kritérií, Komisia pripraví správu. Uvedená správa *„prihliadne tiež na to, či štátny deficit prekračuje štátne výdavky na investície a zohľadní všetky ostatné závažné faktory vrátane stavu hospodárskeho a rozpočtového výhľadu členského štátu na stredne dlhé obdobie“*.

Rumunsko je predmetom po sebe nasledujúcich postupov pri značnej odchýlke v rámci preventívnej časti PSR od jari 2017. V dôsledku značnej odchýlky Rumunska od strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2016 Rada na jar 2017 spustila postup pri značnej odchýlke. Rada odvtedy dvakrát ročne vydala odporúčania, na ktoré Rumunsko nereagovalo účinnými opatreniami, pričom sa opakovane značne odchýlilo od odporúčaného postupu úprav.

Z údajov oznámených rumunskými orgánmi 30. septembra 2019² a následne overených Eurostatom³ vyplýva, že celkový deficit verejnej správy v Rumunsku dosiahol v roku 2018 úroveň 3,0 % HPD, zatiaľ čo dlh predstavoval 35,0 % HDP. Na rok 2019 sa v oznámení predpokladal celkový deficit verejnej správy na úrovni 2,8 % HDP. Po zohľadnení

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6. V správe sa zohľadňujú aj „Špecifikácie implementácie Paktu stability a rastu a usmernenia k forme a obsahu programov stability a konvergenčných programov“, ktoré prijal Hospodársky a finančný výbor 5. júla 2016 a ktoré sú k dispozícii na adrese:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Podľa nariadenia (ES) č. 479/2009 musia členské štáty dvakrát ročne oznamovať Komisii plánovanú a skutočnú úroveň deficitu a dlhu verejnej správy. Najnovšie oznámenie Rumunska sa nachádza na stránke: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

³ Tlačová správa Eurostatu č. 161/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ed5-e6da00249c27>.

revidovaných údajov o HDP, ktoré oznámil národný štatistický úrad po uverejnení tlačovej správy Eurostatu, sa pomery celkového deficitu a dlhu k HDP mierne zmenili, pričom v roku 2018 deficit predstavoval 2,9 % HDP a dlh 34,7 % HDP.

Vláda 10. decembra 2019 prijala a zaslala parlamentu svoju rozpočtovú stratégiu na roky 2020 – 2022 (fiškálna stratégia) s aktuálnym cieľovým deficitom 3,8 % HDP v roku 2019.

Údaj o plánovanej výške deficitu na rok 2019 poskytuje dôkazy *prima facie* o existencii nadmerného deficitu v Rumunsku v zmysle vymedzenia v zmluve, avšak pred zohľadnením všetkých faktorov uvedených ďalej.

Tabuľka 1. Deficit verejnej správy a verejný dlh (% HDP)

	2015	2016	2017	2018	2019		2020		2021	
					KOM	FS	KOM	FS	KOM	FS
Saldo verejných financií	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Hrubý dlh verejnej správy	37,8	37,3	35,1	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8

Zdroje: prognóza Komisie zo zimy 2020 rozšírená o fiškálne premenné (KOM) a fiškálna stratégia na roky 2020 – 2022 (FS)

Komisia preto vypracovala súčasnú správu. Jej účelom je komplexné posúdenie plánovanej odchýlky od kritéria deficitu s náležitým zreteľom na hospodársky kontext a všetky ostatné závažné faktory s cieľom preskúmať, či je opodstatnené začať postup pri nadmernom deficite. V oddiele 2 správy sa skúma kritérium deficitu. V oddiele 3 sa skúma dlhové kritérium. Oddiel 4 sa týka verejných investícií a ostatných závažných faktorov vrátane strednodobej hospodárskej a rozpočtovej pozície Rumunska. Analýza v tejto správe vychádza z priebežnej prognózy Komisie zo zimy 2020, ktorá obsahuje len údaje o HDP a o inflácii, a preto sa na účely tejto správy doplnila o predpoklady týkajúce sa fiškálnych premenných.

2. KRITÉRIUM DEFICITU

Rumunsko zaznamenalo v roku 2018 deficit verejnej správy na úrovni 2,9 % HDP. Na základe fiškálnej stratégie sa predpokladá, že deficit verejnej správy Rumunska sa v roku 2019 zvýšil na 3,8 % HDP. Je teda výrazne nad referenčnou hodnotou 3 % HDP stanovenou v zmluve a nepribližuje sa k nej.

Prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej v zmluve v roku 2019 takisto nie je výnimočné na účely zmluvy a PSR, keďže nie je spôsobené neobvyklou udalosťou ani prudkým hospodárskym poklesom. V prognóze Komisie zo zimy 2020 sa predpokladá rast reálneho HDP na úrovni 3,9 % v roku 2019 a 3,8 % v roku 2020, pričom produkčná medzera sa má pohybovať okolo nuly. Jednorazové položky v roku 2019 dosiahli 0,1 % HDP, pričom boli spôsobené vrátením environmentálnej dane za automobily.

A napokon, prekročenie referenčnej hodnoty 3 % HDP nie je dočasné na účely zmluvy a PSR. V rozpočtových prognózach Komisie a v rozpočtových prognózach vlády v rámci fiškálnej stratégie sa totiž predpokladá, že deficit zostane v rokoch 2020 a 2021 nad referenčnou hodnotou. V prognóze Komisie zo zimy 2020, ktorá je rozšírená o fiškálne premenné, sa predpokladá deficit verejnej správy na úrovni 4,0 % HDP v roku 2019, 4,9 % v roku 2020 a 6,9 % v roku 2021. Predpokladané zvýšenie deficitu je spôsobené predovšetkým výrazným zvýšením dôchodkov uzákoneným v lete 2019, a to najmä zvýšením dôchodkov o 40 % plánovaným na september 2020 a ďalším prepočítaním dôchodkov smerom nahor plánovaným na september 2021. V období od decembra 2019 do januára 2020 orgány navyše prijali nové zníženia daní (zníženie spotrebných daní z palív, zníženie

príspevkov na sociálne zabezpečenie pre pracovníkov na čiastočný úväzok a zrušenie osobitných daní pre bankový a energetický sektor) a zdvojnásobili výšku prídavkov na deti (s účinnosťou od augusta 2020). Vláda vo fiškálnej stratégii predpokladá, že deficit verejnej správy bude v roku 2020 na úrovni 3,6 % HDP a v roku 2021 na úrovni 3,4 % HDP. Nižší predpokladaný deficit vo fiškálnej stratégii v porovnaní s prognózou Komisie je spôsobený najmä: 1. optimistickjšími makroekonomickými prognózami, z ktorých vychádza; 2. zmiernením predpokladaných výdavkov na tovar a služby, ktoré nemá úplnú oporu v uzákonených opatreniach; 3. tým, že vo fiškálnej stratégii sa podľa všetkého nezohľadňuje úplný vplyv uzákoneného zvyšovania dôchodkov na rozpočet, najmä v roku 2021 a neskôr; 4. tým, že vo fiškálnej stratégii sa nezohľadňuje vplyv zníženia daní a zdvojnásobenia výšky prídavkov na deti.

Stručne povedané, plánovaný deficit na rok 2019 je nad referenčnou hodnotou 3 % HDP stanovenou v zmluve a nepribližuje sa k nej. Toto prekročenie sa na účely zmluvy a PSR nepokladá ani za výnimočné, ani za dočasné. Analýza teda naznačuje, že kritérium deficitu na účely zmluvy a nariadenia (ES) č. 1467/97 nie je *prima facie* splnené. Náležitá pozornosť sa však venuje všetkým závažným faktorom, ktoré sú uvedené ďalej.

3. DLHOVÉ KRITÉRIUM

Dlh verejnej správy Rumunska dosiahol v roku 2018 úroveň 34,7 % HDP. Vo fiškálnej stratégii aj v prognóze Komisie zo zimy 2020 sa predpokladá, že dlh verejnej správy sa do roku 2021 zvýši, ale zostane pod referenčnou hodnotou stanovenou v zmluve. Podľa fiškálnej stratégie sa má dlh v roku 2021 zvýšiť na 37,8 %. V prognóze Komisie zo zimy 2020 sa v roku 2021 predpokladá výraznejšie zvýšenie na 41,9 %. Rozdiel medzi týmito dvoma súbormi prognóz vyplýva najmä z nižších plánovaných deficitov verejnej správy vo fiškálnej stratégii.

Rumunsko teda spĺňa dlhové kritérium vymedzené v zmluve a v nariadení (ES) č. 1467/97.

4. ZÁVAŽNÉ FAKTORY

V článku 126 ods. 3 zmluvy sa stanovuje, že správa Komisie „*prihliadne tiež na to, či štátny deficit prekračuje štátne výdavky na investície a zohľadní všetky ostatné závažné faktory vrátane stavu hospodárskeho a rozpočtového výhľadu členského štátu na stredne dlhé obdobie*“. Uvedené faktory sú ďalej objasnené v článku 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97, v ktorom sa takisto stanovuje, že treba náležite zohľadniť „*všetky ostatné faktory, ktoré sú podľa názoru dotknutého členského štátu závažné z hľadiska komplexného posúdenia súladu s kritériami deficitu a dlhu, a ktoré členský štát predložil Rade a Komisii*“.

Podľa článku 2 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97 sa vždy, keď pomer verejného dlhu k HDP neprekročí referenčnú hodnotu, zohľadnia v postupoch vedúcich k rozhodnutiu o existencii nadmerného deficitu podľa článku 126 ods. 4, 5 a 6 zmluvy závažné faktory.

Vzhľadom na uvedené ustanovenia sú nasledujúce pododdiely venované: 1. strednodobej hospodárskej pozícii; 2. strednodobej rozpočtovej pozícii vrátane posúdenia dodržiavania postupu úprav smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa, rozvoja verejných investícií a fungovania vnútroštátneho fiškálneho rámca; 3. vývoju strednodobej pozície verejného dlhu, jeho dynamike a udržateľnosti a 4. ostatným faktorom, ktoré predložil členský štát.

4.1. Strednodobá hospodárska pozícia

Reálny HDP v posledných rokoch výrazne rástol, pričom jeho motorom bola spotreba. Rast potenciálneho HDP je vysoký, ale predpokladá sa, že bude postupne klesať v dôsledku spomalenia rastu celkovej produktivity faktorov a nepriaznivých demografických trendov. Rumunsko dosiahlo obmedzený pokrok, pokiaľ ide o štrukturálne reformy.

Cyklické podmienky a potenciálny rast

Reálny HDP v posledných rokoch výrazne rástol, pričom jeho motorom bola spotreba. Rast reálneho HDP dosiahol v roku 2017 maximálnu hodnotu 7,1 % a následne v roku 2018 mierne klesol na 4,4 %, pričom v prognóze Komisie zo zimy 2020 sa predpokladá, že v roku 2019 predstavoval 3,9 %. Hlavným motorom rastu bola aj naďalej súkromná spotreba, čo je výsledkom prehriateho trhu práce a vysokého rastu miezd najmä vo verejnom sektore. Očakáva sa, že v roku 2019 k rastu výrazne prispeli investície, ktoré boli podporované najmä výstavbou. Príspevok čistého vývozu k rastu HDP je od roku 2014 záporný vzhľadom na postupné straty v oblasti nákladovej konkurencieschopnosti. V roku 2019 sa dostal do ešte hlbších záporných hodnôt, keďže rast vývozu sa spomalil viac ako rast dovozu. Hlavnou príčinou slabšieho rastu vývozu bol nižší zahraničný dopyt, ktorý viedol aj k poklesu priemyselnej výroby. V dôsledku toho sa deficit bežného účtu neustále zvyšoval a v roku 2019 dosiahol predpokladaných 5,1 % HDP.

Komisia predpokladá, že rast reálneho HDP sa mierne zníži, ale zostane aj naďalej silný na úrovni 3,8 % v roku 2020 a 3,5 % v roku 2021. Očakáva sa, že výrazný fiškálny stimul plánovaný v rokoch 2020 a 2021 poskytne nový impulz pre súkromnú spotrebu a zároveň podporí dovoz. Investície majú byť podľa očakávaní v roku 2020 naďalej silné, pričom ich bude podporovať výstavba a plánované väčšie využívanie investičných fondov EÚ. Príspevok čistého vývozu má zostať počas celého prognózovaného obdobia záporný, čo prispeje k zhoršeniu už aj tak vysokého deficitu bežného účtu.

Podľa odhadov Komisie na základe prognózy zo zimy 2020 sa predpokladá, že rast potenciálneho HDP bude postupne klesať zo 4,7 % v roku 2018 na 3,9 % v roku 2021. Celková produktivita faktorov sa má spomaliť, ale má zostať hlavným faktorom, ktorý prispieva k rastu potenciálneho HDP. Príspevok akumulácie kapitálu má zostať pomerne stabilný. Na druhej strane sa očakáva, že (už aj tak skromný) príspevok pracovnej sily sa dostane do záporných hodnôt, a to najmä v dôsledku klesajúceho trendu počtu obyvateľov v produktívnom veku.

Predpokladá sa, že produkčná medzera klesla z 0,6 % potenciálneho HDP v roku 2018 na 0,1 % v roku 2019. Komisia predpokladá, že následne klesne do mierne záporných hodnôt, a to na -0,1 % v roku 2020 a na -0,5 % v roku 2021.

Tabuľka 2: Makroekonomický a rozpočtový vývoj (% HDP)

	2018	2019		2020		2021	
	KOM	KOM	FS	KOM	FS	KOM	FS
Reálny HDP (zmena v %)	4,4	3,9	4,0	3,8	4,1	3,5	4,2
Deflátor HDP (zmena v %)	6,3	6,9	6,0	4,6	4,2	4,4	3,5
Potenciálny HDP (zmena v %)	4,7	4,5	4,7	4,0	4,3	3,9	4,3
Produkčná medzera (% potenciálneho HDP)	0,6	0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6
Hrubý dlh verejnej správy	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8
Saldo verejnej správy	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Primárne saldo	-1,8	-2,8	-	-3,7	-	-5,6	-
Jednorazové a iné dočasné opatrenia	-0,3	-0,1	-	0,0	-	0,0	-
Tvorba hrubého fixného kapitálu vo verejnej správe	2,7	3,2	-	3,1	-	3,5	-
Saldo očistené od cyklických vplyvov	-3,1	-4,0	-	-4,9	-	-6,8	-
Primárne saldo očistené od cyklických vplyvov	-2,0	-2,8	-	-3,6	-	-5,4	-
Štrukturálne saldo ^b	-2,8	-3,9	-3,7	-4,9	-3,4	-6,8	-3,2
Primárne štrukturálne saldo	-1,6	-2,7	-	-3,6	-	-5,4	-
Poznámky:							
^a V percentách HDP, pokiaľ nie je uvedené inak.							
^b Saldo očistené od cyklických vplyvov bez jednorazových a iných dočasných opatrení.							
Zdroje: prognóza Komisie zo zimy 2020 rozšírená o fiškálne premenné (KOM), fiškálna stratégia na roky 2020 – 2022 a jesenná prognóza národnej komisie pre stratégiu a prognostiku (FS)							

Štrukturálne reformy

Vo februári 2019 Komisia dospela k záveru, že v Rumunsku existujú makroekonomické nerovnováhy⁴. Komisia zistila, že zraniteľné miesta súvisia so stratami v oblasti nákladovej konkurencieschopnosti a s prehlbujúcim sa deficitom bežného účtu v kontexte expanzívnej fiškálnej politiky a nepredvídateľného podnikateľského prostredia. V júli 2019 Rada vydala odporúčania pre jednotlivé krajiny⁵, v ktorých požadovala prijatie opatrení na riešenie týchto nerovnováh, ako aj iných štrukturálnych otázok.

Rada predovšetkým odporučila, aby Rumunsko zabezpečilo úplné uplatňovanie fiškálneho rámca, posilnilo daňovú disciplínu a výber daní, zachovalo finančnú stabilitu a odolnosť bankového sektora, zabezpečilo udržateľnosť verejného dôchodkového systému a dlhodobú životaschopnosť dôchodkových fondov druhého piliera, zabezpečilo, aby sa minimálna mzda stanovovala na základe objektívnych kritérií, zabezpečilo, aby legislatívne iniciatívy neohrozovali právnu istotu, a posilnilo správu a riadenie štátom vlastnených podnikov.

Orgány sa naďalej odchyľovali od pravidiel zahrnutých vo vnútroštátnom fiškálnom rámci, v dôsledku čoho boli tieto pravidlá do veľkej miery neúčinné.

⁴ Pozri oznámenie Komisie COM(2019) 150 final z 27. februára 2019 s názvom *Európsky semester 2019: hodnotenie pokroku pri štrukturálnych reformách a pri prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh a výsledky hĺbkových preskúmaní podľa nariadenia (EÚ) č. 1176/2011*.

⁵ Odporúčanie Rady z 9. júla 2019, ktoré sa týka národného programu reforiem Rumunska na rok 2019 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Rumunska na rok 2019, Ú. v. EÚ C 301, 5.9.2019, s. 135 – 142.

Miery dodržiavania predpisov pri podávaní daňových priznaní zostali pomerne stabilné. Odhaduje sa, že výpadok príjmov z DPH v rokoch 2017 a 2018 klesol. Stále však patrí medzi najvyššie v EÚ. Daňové orgány nesplnili svoje ciele na rok 2019 v oblasti výberu daní, sčasti z dôvodu príliš optimistickej prognózy týkajúcej sa týchto cieľov.

Udržateľnosť verejného dôchodkového systému sa zhoršila v dôsledku nového zákona o dôchodkoch, ktorý bol prijatý v lete 2019 a ktorý výrazne zvyšuje verejné výdavky na dôchodky vo veľmi krátkom období. Na druhej strane Rumunsko začiatkom roka 2020 zrušilo alebo zmenilo časť právnych ustanovení, ktoré ohrozovali dlhodobú životaschopnosť dôchodkových fondov druhého piliera.

Začiatkom roka 2020 Rumunsko zrušilo aj daň z celkového majetku bánk, čím riešilo obavy týkajúce sa finančnej stability a odolnosti bankového sektora.

Podľa orgánov vychádzalo zvýšenie minimálnej mzdy od 1. januára 2020 zo vzorca, v ktorom sa zohľadňuje niekoľko hospodárskych ukazovateľov. Nie je však zavedený objektívny mechanizmus.

Pokiaľ ide o predvídateľnosť rozhodovania, počet mimoriadnych legislatívnych opatrení je stále veľmi vysoký, zatiaľ čo posudzovanie vplyvu regulačných opatrení *ex ante* je naďalej nedostatočné a kvalita verejných konzultácií sa zhoršuje. Právne predpisy v oblasti správy a riadenia štátnych podnikov sa stále uplatňujú len voľne.

4.2. Strednodobá rozpočtová pozícia

Rumunsko vykonáva od roku 2016 expanzívnu fiškálnu politiku založenú na znižovaní daní a zvyšovaní bežných výdavkov. V prognóze Komisie zo zimy 2020 (rozšírenej o fiškálne premenné) sa odhaduje, že štrukturálny deficit vzrástol z 0,2 % HDP v roku 2015 na 3,9 % v roku 2019. Od jari 2017 Rada dvakrát ročne vydala v rámci postupu pri značnej odchýlke odporúčania, na ktoré Rumunsko nereagovalo účinnými opatreniami, pričom sa opakovane značne odchýlilo od odporúčaného postupu úprav. Orgány sa systematicky odchyľujú od vnútroštátnych fiškálnych pravidiel, v dôsledku čoho sú tieto pravidlá do veľkej miery neúčinné.

Štrukturálne saldo a úpravy smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa

Strednodobý rozpočtový cieľ a štrukturálne saldo

Vo svojom konvergenčnom programe na rok 2019 Rumunsko potvrdilo, že jeho strednodobým rozpočtovým cieľom týkajúcim sa rozpočtovej pozície je štrukturálne saldo na úrovni $-1,0\%$ HDP. V tomto strednodobom rozpočtovom ciele sa zohľadňujú požiadavky Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii.

Rumunsko vykonáva od roku 2016 expanzívnu fiškálnu politiku založenú na znižovaní daní a zvyšovaní bežných výdavkov. V dôsledku toho sa Rumunsko v roku 2016 odchýlilo od svojho strednodobého rozpočtového cieľa. Štrukturálne saldo dosiahlo v roku 2018 úroveň $-2,8\%$ HDP, čo je výrazne pod strednodobým rozpočtovým cieľom Rumunska. Vo fiškálnej stratégii sa Rumunsko zameriava na zhoršenie štrukturálneho salda v roku 2019 a na postupné štrukturálne zlepšenie v rokoch 2020 – 2022, ale neplánuje dosiahnuť strednodobý rozpočtový cieľ do roku 2022. Podľa prognózy Komisie zo zimy 2020 rozšírenej o fiškálne premenné sa očakáva, že štrukturálny deficit sa bude v rokoch 2018 až 2021 stabilne a výrazne zvyšovať, čo je spôsobené predpokladaným zvýšením celkového deficitu.

Dodržiavanie odporúčanej úpravy smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa

Rumunsko je od jari 2017 predmetom po sebe nasledujúcich postupov pri značnej odchýlke. V dôsledku značnej odchýlky Rumunska od strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2016 spustila Rada na jar 2017 postup pri značnej odchýlke. Rada odvtedy dvakrát ročne vydáva odporúčania, na ktoré Rumunsko nereagovalo účinnými opatreniami, pričom sa opakovane značne odchýlilo od odporúčaného postupu úprav. V najnovšom odporúčaní, ktoré Rada prijala 5. decembra 2019, sa od Rumunska požaduje, aby zabezpečilo, že nominálna miera rastu primárnych verejných výdavkov bez diskrečných príjmových opatrení a jednorazových opatrení v roku 2020 neprekročí 4,4 %, čo zodpovedá ročnej štrukturálnej úprave vo výške 1,0 % HDP.

Výpočty vychádzajúce z prognózy Komisie zo zimy 2020 rozšírenej o fiškálne premenné poukazujú na riziko značnej odchýlky od oboch referenčných hodnôt v roku 2020.

Tabuľka 3: Zhrnutie odporúčaní pre Rumunsko v rámci postupu pri značnej odchýlke

Odporúčanie Rady	Odporúčané štrukturálne zlepšenie (% HDP)	Štrukturálne úsilie v čase posúdenia (% HDP)	Záver Rady
jeseň 2019	1,0 v roku 2020		
jar 2019	1,0 v roku 2019, 0,75 v roku 2020	–0,8 v roku 2019, –0,8 v roku 2020	neboli prijaté žiadne opatrenia
jeseň 2018	1,0 v roku 2019	–0,7 v roku 2019	neboli prijaté žiadne opatrenia
jar 2018	0,8 v roku 2018, 0,8 v roku 2019	0,0 v roku 2018, –0,1 v roku 2019	neboli prijaté žiadne opatrenia
jeseň 2017	0,8 v roku 2018	–0,4 v roku 2018	neboli prijaté žiadne opatrenia
jar 2017	0,5 v roku 2017	–1,1 v roku 2017	neboli prijaté žiadne opatrenia

Verejné investície

Verejné investície dosiahli v roku 2017 najnižšiu úroveň od pristúpenia k EÚ, a to 2,6 % HDP, pričom v roku 2018 sa iba mierne zvýšili na 2,7 % HDP. To je pod priemerom EÚ a výrazne pod priemerom susedných krajín. V prognóze Komisie zo zimy 2020, ktorá bola na účely tejto správy rozšírená o fiškálne premenné, sa predpokladá, že verejné investície sa v roku 2019 zvýšili na 3,2 % HDP.

Vnútroštátny fiškálny rámec

Zákomom o fiškálnej zodpovednosti sa stanovujú vnútroštátne numerické fiškálne pravidlá s cieľom usmerniť rozpočtový postup. Zákon zahŕňa pravidlo štrukturálneho deficitu, v rámci ktorého sa vyžaduje dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa alebo konvergencia k tomuto cieľu, ktorým je štrukturálne saldo vo výške –1,0 % HDP. Vnútroštátny rámec obsahuje aj niekoľko pomocných pravidiel týkajúcich sa rozpočtového salda a výdavkových

a príjmových položiek. Okrem toho je vláda povinná vypracovať aktualizáciu fiškálnej stratégie, v ktorej sa stanovujú makroekonomické predpoklady, strednodobé rozpočtové plánovanie a výdavkové stropy, ktoré by mali slúžiť ako usmernenia pri zostavovaní ročného rozpočtu, a poslať ju parlamentu do 15. augusta predchádzajúceho roka.

Od roku 2016 sa vláda systematicky a opakovane odchyľuje od mnohých fiškálnych pravidiel, v dôsledku čoho sú do veľkej miery neúčinné. Konkrétne pôvodný rozpočtový cieľ na rok 2019, ktorým bol celkový deficit vo výške 2,8 % HDP (v peňažnom vyjadrení), nebol v súlade s pravidlom štrukturálneho deficitu. Zmeny rozpočtu prijaté v auguste a v novembri 2019 sa navyše odchyľovali od viacerých pomocných fiškálnych pravidiel a v druhom prípade aj od pravidla štrukturálneho deficitu, keďže cieľový deficit na rok 2019 sa nimi zvýšil na 4,4 % HDP (v peňažnom vyjadrení). Okrem toho orgány v roku 2019, rovnako ako v predchádzajúcich rokoch, neposlali parlamentu aktualizáciu strednodobej fiškálnej stratégie v stanovenej lehote, t. j. do augusta, čím oslabili usmerňovaciu úlohu fiškálnej stratégie. Rozpočet na rok 2020 a fiškálna stratégia, ktorá je k nemu pripojená, sa odchyľili aj od pravidla štrukturálneho salda a od niekoľkých pomocných fiškálnych pravidiel.

4.3. Strednodobá pozícia verejného dlhu

Rumunsko čelí v strednodobom a dlhodobom horizonte vysokým rizikám v oblasti fiškálnej udržateľnosti, čo je spôsobené vysokými fiškálnymi deficitmi a nákladmi spojenými so starnutím obyvateľstva.

Dynamika dlhu a udržateľnosť dlhovej služby⁶

Dlh verejnej správy Rumunska je v súčasnosti výrazne pod referenčnou hodnotou 60 % HDP stanovenou v zmluve (34,7 % HDP v roku 2018). V dôsledku vysokého štrukturálneho primárneho deficitu však bude pomer dlhu k HDP prudko stúpať. Za predpokladu nezmenenej politiky sa očakáva, že v roku 2025 prekročí hodnotu 60 % HDP a do roku 2030 stúpne nad úroveň 90 % HDP. Vývoj dlhu je citlivý na otrasy týkajúce sa rastu, fiškálne otrasy a otrasy týkajúce sa úrokových sadzieb. Štruktúra splatnosti verejného dlhu pomáha zmierňovať zraniteľné miesta, pričom len približne 3,3 % celkového verejného dlhu má splatnosť kratšiu ako jeden rok. Vysoký podiel verejného dlhu denominovaného v cudzej mene a významný podiel dlhov v držbe nerezidentov sú však zdrojmi dodatočného rizika, rovnako ako záporná čistá medzinárodná investičná pozícia.

Hodnota ukazovateľa včasného zistenia fiškálneho stresu („S0“), ktorý vyvinula Európska komisia s cieľom posudzovať riziká do jedného roka, sa nachádza pod kritickou prahovou hodnotou.

Ukazovateľ medzery strednodobej udržateľnosti („S1“) poukazuje na vysoké riziká. Vyplýva z neho, že Rumunsko by na to, aby do roku 2034 udržalo dlh pod hranicou 60 % HDP, potrebovalo fiškálnu úpravu vo výške 5,7 percentuálneho bodu HDP. Táto hodnota patrí medzi najvyššie spomedzi členských štátov.

Ukazovateľ medzery dlhodobej fiškálnej udržateľnosti („S2“) takisto poukazuje na vysoké riziká. Vyplýva z neho, že na zabezpečenie stabilizácie miery zadlženosti v dlhodobom

⁶ Tento oddiel vychádza z dokumentu Európskej komisie s názvom „Debt Sustainability Monitor“ (Monitorovanie udržateľnosti dlhu) z roku 2019, ktorý je dostupný na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf

horizonte je potrebná fiškálna úprava vo výške 8,8 percentuálneho bodu HDP. Táto hodnota, ktorá je najvyššia spomedzi členských štátov, je dôsledkom vysokej počiatočnej rozpočtovej pozície (príspevok 5,1 percentuálneho bodu) a nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva, najmä nákladov na dôchodky a zdravotnú starostlivosť (príspevok 3,7 percentuálneho bodu).

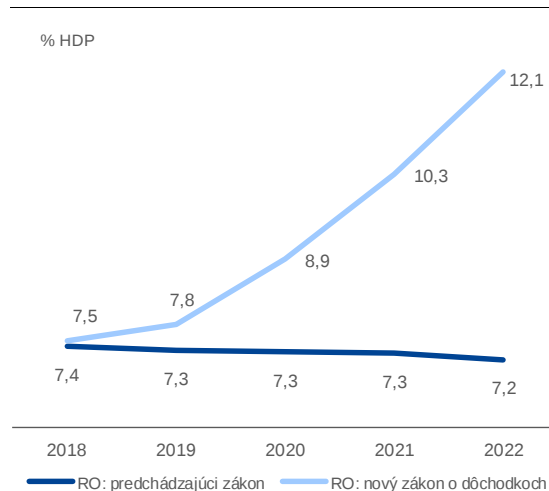
Vnímanie rizika štátneho dlhu Rumunska na finančných trhoch sa nachádza na spodnej hranici investičného stupňa, s ratingom „BBB“ alebo rovnocenným ratingom štátneho dlhu zo strany troch hlavných ratingových agentúr. Agentúra S&P Global Ratings zrevidovala 10. decembra 2019 svoj výhľad zo stabilného na negatívny, a to v dôsledku zámerov rozpočtovej politiky Rumunska.

Nový zákon o dôchodkoch

Zákonom o dôchodkoch, ktorý bol prijatý v lete 2019, sa výrazne zmenili viaceré parametre verejného dôchodkového systému. Zahŕňa tieto hlavné zmeny: i) zvyšovanie dôchodkov *ad hoc* do roku 2021 namiesto štandardnej indexácie: o 15 % od septembra 2019 (už zahrnuté v zákone o rozpočte na rok 2019), o 40 % od septembra 2020 a o 6 % od septembra 2021; ii) od roku 2022 bude indexácia dôchodkov predstavovať 100 % miery inflácie plus 50 % reálneho rastu priemerných hrubých miezd; iii) nové dôchodky sa vypočítajú tak, že sa v menovateli použije pevne stanovené obdobie prispievania 25 rokov namiesto 25 – 35 rokov (v závislosti od roku odchodu do dôchodku) podľa predchádzajúceho zákona; iv) od septembra 2021 sa existujúce dôchodky prepočítajú smerom nahor tak, aby zodpovedali tomuto novému vzorcu.

Vzhľadom na svoj harmonogram realizácie má zákon výrazne zvýšiť verejné výdavky na dôchodky v krátkom čase. Ide o hlavnú príčinu predpokladaného rýchleho zvýšenia deficitu verejnej správy a vysokých rizík v oblasti fiškálnej udržateľnosti. Zákon navyše nesprevádzajú opatrenia zamerané na zvýšenie zamestnanosti a predĺženie pracovného života nad rámec zákonného minima, ktoré sú kľúčom k zlepšeniu primeranosti dôchodkov a udržateľnosti dôchodkového systému.

Graf 1: Hrubé verejné výdavky na dôchodky v rokoch 2018 – 2022



Zdroj: Európska komisia, prehľad o krajine týkajúci sa verejných dôchodkov v rámci správy o starnutí obyvateľstva z roku 2018 – Rumunsko (aktualizovaný v roku 2019)

4.4. Ostatné faktory predložené zo strany členského štátu

Rumunské orgány 6. februára 2020 zaslali list, v ktorom uvádzajú závažné faktory, ktoré má Komisia zohľadniť vo svojom posúdení v súlade s článkom 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97.

Orgány tvrdia, že zhoršenie rozpočtového deficitu v roku 2019 je do veľkej miery spôsobené zvýšením výdavkov na zamestnancov, sociálnu pomoc a investície, pričom podiel príjmov na HDP zostal prevažne nezmenený. Okrem toho orgány tvrdia, že rozpočtové výsledky za rok 2019 boli na strane výdavkov nepriaznivo ovplyvnené niekoľkými jednorazovými položkami⁷.

Orgány zdôrazňujú, že vo fiškálnej stratégii sa uvádza postupná úprava rozpočtového deficitu v strednodobom horizonte, hoci do roku 2021 má zostať nad referenčnou hodnotou. Úprava sa plánuje po troch rokoch neustáleho zhoršovania rozpočtu. Orgány takisto vysvetľujú, že tempo plánovanej fiškálnej konsolidácie je do veľkej miery obmedzené existujúcim právnym rámcom, a to najmä ustanoveniami nového zákona o dôchodkoch, ktorý schválil parlament v roku 2019.

Pokiaľ ide o makroekonomické podmienky, orgány vysvetľujú, že hospodárstvo Rumunska dosahovalo v prvých troch štvrtrokoch 2019 reálny rast na úrovni 4,1 %, pričom jeho motorom boli najmä investície a súkromná spotreba, a to v situácii, keď sa súkromná spotreba spomaľovala. Orgány predpokladajú, že reálny HDP narástol v roku 2019 o 4,0 %, pričom v porovnaní rokom 2018 sa mierne spomalil a nachádzal sa nepatrne pod potenciálnou úrovňou. Nominálny rast sa od roku 2016 zrýchľoval a orgány očakávajú, že v strednodobom horizonte zostane silný.

Orgány napokon pripomínajú, že Rumunsko v roku 2008 zaviedlo dôchodkovú reformu s povinným druhým pilierom založeným na súkromných dôchodkových fondoch popri prvom pilieri založenom na priebežnom financovaní. Vysvetľujú, že priemerné ročné náklady na druhý pilier sa v rokoch 2014 – 2015 približovali k 0,7 % HDP a očakáva sa, že v rokoch 2016 – 2019 dosiahnu 0,8 % HDP. To je v súlade s odhadmi Komisie týkajúcimi sa ročných nákladov na druhý pilier. Plánovaný rozpočtový deficit Rumunska na rok 2019 však výrazne presahuje úroveň, ktorú možno považovať za blízku referenčnej hodnote 3 % HDP, a tak podľa článku 2 ods. 7 nariadenia (ES) č. 1467/97 nemožno pri posudzovaní porušenia kritéria deficitu zohľadniť vplyv dôchodkovej reformy na rozpočet.

Orgány dodávajú, že začiatkom roka 2020 zrušili ustanovenie, ktoré oslabovalo povinný charakter druhého dôchodkového piliera a ktoré bolo účinné v roku 2019. Konkrétne zrušili možnosť zamestnancov vystúpiť z druhého dôchodkového piliera po piatich rokoch prispievania doň a presmerovať svoje ročné príspevky na dôchodok do prvého piliera (mimoriadne nariadenie č. 1/2020, ktorým sa menia ustanovenia mimoriadneho nariadenia č. 114/2018).

5. ZÁVERY

Podľa fiškálnej stratégie vlády sa predpokladá, že celkový deficit verejnej správy sa v roku 2019 zvýšil na 3,8 % HDP, čo je nad referenčnou hodnotou 3 % HDP stanovenou v zmluve

⁷ V posúdení Komisie dosiahli v roku 2019 jednorazové výdavky v aktuálnom vyjadrení 0,1 % HDP v dôsledku vrátenia environmentálnej dane za automobily.

a nepribližuje sa k nej. Plánované prekročenie referenčnej hodnoty sa nepovažuje za výnimočné ani dočasné.

Hrubý dlh verejnej správy zostáva výrazne pod referenčnou hodnotou 60 % HDP.

Analýza uvedená v tejto správe zahŕňa posúdenie všetkých závažných faktorov, ktoré sa majú podľa zmluvy a PSR zohľadniť v postupoch vedúcich k rozhodnutiu o existencii nadmerného deficitu vždy, keď pomer verejného dlhu k HDP neprekročí referenčnú hodnotu. Závažné faktory v dotknutom prípade neposkytujú zmierňujúce prvky, a preto toto posúdenie nemenia.

Z analýzy celkovo vyplýva, že kritérium deficitu stanovené v zmluve a v nariadení (ES) č. 1467/1997 by sa malo považovať za nedodržané a že postup pri nadmernom deficite je preto oprávnený.