

Bruselj, 14.2.2020
COM(2020) 68 final

POROČILO KOMISIJE

Romunija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

POROČILO KOMISIJE

Romunija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

1. UVOD

Člen 126 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Pogodba) določa postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Postopek je nadalje opredeljen v Uredbi (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem¹, ki je del Pakta za stabilnost in rast.

Komisija mora v skladu s členom 126(2) Pogodbe spremljati upoštevanje proračunske discipline na podlagi dveh meril, in sicer: (a) ali razmerje med načrtovanim ali dejanskim javnofinančnim primanjkljajem in bruto domačim proizvodom (BDP) presega referenčno vrednost 3 %, če se ni to razmerje znatno in stalno zmanjševalo ter doseglo ravni blizu referenčne vrednosti oziroma če ni preseganje referenčne vrednosti le izjemno in začasno, razmerje pa ostaja blizu referenčne vrednosti; ter (b) ali razmerje med javnim dolgom in bruto domačim proizvodom presega referenčno vrednost 60 %, razen če se razmerje ne znižuje zadosti in ne približuje dovolj hitro referenčni vrednosti.

V skladu s členom 126(3) Pogodbe mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. V tem poročilu se upošteva tudi, „ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

Romunija je od pomladi 2017 v zaporednih postopkih zaradi znatnega odklona v okviru preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast. Zaradi znatnega odklona Romunije od njenega srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2016 je Svet spomladi 2017 začel postopek zaradi znatnega odklona. Od takrat je Svet dvakrat na leto izdajal priporočila, na katera se Romunija ni odzvala z učinkovitimi ukrepi in je večkrat znatno odstopala od priporočene prilagoditvene poti.

Podatki, ki so jih romunski organi sporočili 30. septembra 2019² in jih je nato potrdil Eurostat³, kažejo, da je nominalni primanjkljaj sektorja država v Romuniji leta 2018 dosegel 3,0 % BDP, dolg pa je znašal 35,0 % BDP. Za leto 2019 je bil v sporočenih podatkih načrtovani nominalni primanjkljaj sektorja država 2,8 % BDP. Ob upoštevanju popravljenih števil BDP, ki jih je nacionalni statistični urad najavil po objavi Eurostatovega sporočila za

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 6. V poročilu je upoštevan tudi dokument z naslovom „Podroben opis izvajanja Pakta za stabilnost in rast ter smernice o obliki in vsebini programov stabilnosti in konvergenčnih programov“, ki ga je 5. julija 2016 sprejel Ekonomsko-finančni odbor, dostopen na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sfp/legal_texts/index_en.htm.

² Države članice morajo v skladu z Uredbo (ES) št. 479/2009 Komisiji dvakrat letno poročati o višini svojega načrtovanega in dejanskega javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga. Najnovejši podatki, ki jih je sporočila Romunija, so na voljo na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

³ Eurostatovo sporočilo za javnost št. 161/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ed5e-e6da00249c27>.

javnost, so se nominalni deleži rahlo spremenili, tako da je primanjkljaj v letu 2018 znašal 2,9 % BDP, dolg pa 34,7 % BDP.

Vlada je 10. decembra 2019 sprejela in parlamentu poslala fiskalno-proračunsko strategijo za obdobje 2020–22 (v nadaljnjem besedilu: fiskalna strategija), pri čemer je ciljni primanjkljaj leta 2019 znašal 3,8 % BDP v smislu računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2019 na prvi pogled dokazuje obstoj čezmernega primanjkljaja v Romuniji, kot je določeno v Pogodbi, vendar preden se upoštevajo vsi dejavniki, navedeni v nadaljevanju.

Tabela 1. Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)

	2015	2016	2017	2018	2019		2020		2021	
					COM	FS	COM	FS	COM	FS
Saldo sektorja država	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Bruto dolg sektorja država	37,8	37,3	35,1	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8

Viri: Zimska napoved Komisije iz leta 2020, razširjena z javnofinančnimi spremenljivkami (COM) in Fiskalna strategija 2020–22 (FS)

Komisija je zato pripravila pričujoče poročilo. Njegov namen je celovito oceniti načrtovano odstopanje od merila glede primanjkljaja, pri čemer je treba ustrezno upoštevati gospodarsko ozadje in vse druge pomembne dejavnike, da bi lahko preučili, ali je uvedba postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem upravičena. V oddelku 2 poročila je obravnavano merilo glede primanjkljaja, v oddelku 3 pa merilo glede dolga. V oddelku 4 so obravnavane javne naložbe in drugi pomembni dejavniki, vključno s srednjeročnim gospodarskim in proračunskim položajem Romunije. Analiza v tem poročilu temelji na zimski vmesni napovedi Komisije iz leta 2020, ki vključuje le podatke o BDP in inflaciji ter je bila za namen tega poročila dopolnjena s projekcijami javnofinančnih spremenljivk.

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Romunija je leta 2018 zabeležila primanjkljaj sektorja država v višini 2,9 % BDP. Na podlagi fiskalne strategije naj bi se primanjkljaj sektorja država Romunije v letu 2019 povečal na 3,8 % BDP. To precej presega referenčno vrednost 3 % BDP iz pogodbe in ni blizu nje.

Preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2019 ni izjemno za namene Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast, saj ni posledica izrednega dogodka ali resnega upada gospodarske aktivnosti. Zimska napoved Komisije iz leta 2020 predvideva realno rast BDP v višini 3,9 % v letu 2019 in 3,8 % v letu 2020, medtem ko naj bi bila proizvodna vrzel približno enaka nič. Enkratne postavke so v letu 2019 znašale 0,1 % BDP, in sicer zaradi povračila okoljske takse za avtomobile.

Prav tako preseganje referenčne vrednosti 3 % BDP za namene Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast ni začasno. Proračunske napovedi Komisije in vlade v fiskalni strategiji dejansko napovedujejo, da bo primanjkljaj v letih 2020 in 2021 ostal nad referenčno vrednostjo. Zimska napoved Komisije iz leta 2020, razširjena z javnofinančnimi spremenljivkami, predvideva primanjkljaj sektorja država v višini 4,0 % BDP v letu 2019, 4,9 % v letu 2020 in 6,9 % v letu 2021. Predvideno povečanje primanjkljaja je večinoma posledica znatnega povečanja pokojnin, uvedenega poleti 2019, zlasti 40-odstotnega

povečanja, predvidenega septembra 2020, in nadaljnega preračuna pokojnin navzgor, načrtovanega za september 2021. Poleg tega so organi med decembrom 2019 in januarjem 2020 sprejeli nova znižanja davkov (znižanje trošarin na gorivo in prispevkov za socialno varnost za delavce s krajšim delovnim časom ter ukinitve posebnih davkov na bančni in energetski sektor) ter podvojili otroški dodatek (ki naj bi začel veljati avgusta 2020). Glede na fiskalno strategijo vlada napoveduje primanjkljaj sektorja država v višini 3,6 % BDP leta 2020 in 3,4 % BDP leta 2021. Nižja projekcija primanjkljaja v fiskalni strategiji v primerjavi z napovedjo Komisije izhaja zlasti iz: (1) bolj optimističnih osnovnih makroekonomskih projekcij; (2) upočasnitve predvidene porabe za blago in storitve, ki je sprejeti ukrepi ne podpirajo v celoti; (3) dejstva, da se zdi, da fiskalna strategija ne upošteva celotnega vpliva sprejetih zvišanj pokojnin na proračun, zlasti v letu 2021 in naprej; (4) dejstva, da fiskalna strategija ne upošteva vpliva znižanj davkov in podvojitve otroškega dodatka.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2019 je torej nad referenčno vrednostjo 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje. Preseganje ni niti izjemno niti začasno za namene Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast. Analiza zato kaže, da merilo glede primanjkljaja za namen Pogodbe in Uredbe (ES) št. 1467/97 na prvi pogled ni izpolnjeno. Vendar je treba ustrezno upoštevati vse relevantne dejavnike, navedene v nadaljevanju.

3. MERILO GLEDE DOLGA

Romunski dolg sektorja država je leta 2018 znašal 34,7 % BDP. Tako fiskalna strategija kot tudi zimska napoved Komisije iz leta 2020 napovedujeta, da naj bi se dolg sektorja država do leta 2021 povečal, vendar naj bi ostal pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe. V skladu s fiskalno strategijo naj bi se dolg v letu 2021 povečal na 37,8 %. Zimska napoved Komisije iz leta 2020 napoveduje večje povečanje, in sicer na 41,9 % v letu 2021. Razlika med obema sklopoma projekcij izvira predvsem iz nižjih načrtovanih primanjkljajev sektorja država v fiskalni strategiji.

Romunija torej izpolnjuje merilo glede dolga, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97.

4. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) Pogodbe poročilo Komisije „upošteva tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“. Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

Če razmerje javnega dolga v BDP ne presega referenčne vrednosti, se v skladu s členom 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97 ustrezni dejavniki upoštevajo v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot je določeno v odstavkih 4, 5 in 6 člena 126 Pogodbe.

Ob upoštevanju teh določb naslednji pododdelki obravnavajo (1) srednjeročni gospodarski položaj; (2) srednjeročni proračunski položaj, vključno z oceno skladnosti z zahtevano prilagoditveno potjo za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju in razvoja javnih naložb ter delovanja nacionalnega fiskalnega okvira; (3) razvoj srednjeročnega stanja javnega

dolga, njegovo dinamiko in vzdržnost; in (4) druge dejavnike, ki jih je izpostavila država članica.

4.1 Srednjeročni gospodarski položaj

Realni BDP se je v zadnjih letih krepko povečeval, predvsem zaradi potrošnje. Potencialna rast BDP je visoka, vendar naj bi se po napovedih zaradi upočasnitve rasti skupne faktorske produktivnosti in negativnih demografskih trendov postopoma zmanjšala. Romunija je dosegla omejen napredek pri strukturnih reformah.

Ciklični pogoji in potencialna rast

Realni BDP se je v zadnjih letih krepko povečeval, predvsem zaradi potrošnje. Realna rast BDP je leta 2017 dosegla najvišjo vrednost, in sicer 7,1 %, nato pa se je v letu 2018 znižala na 4,4 %, po napovedih Komisije iz zime 2020 pa naj bi leta 2019 znašala 3,9 %. Zasebna potrošnja je ostala glavna gonilna sila rasti, posledica tesnega trga dela in visoke rasti plač, zlasti v javnem sektorju. K rasti naj bi v letu 2019 močno prispevale naložbe, in sicer predvsem v gradbeništvu. Prispevek neto izvoza k rasti BDP je bil od leta 2014 v okviru postopne izgube stroškovne konkurenčnosti negativen. Leta 2019 je postal še bolj negativen, saj se je rast izvoza upočasnila bolj kot rast uvoza. Bolj umirjeno zunanje povpraševanje je bilo glavno gonilo šibkejše rasti izvoza in je povzročilo tudi upad industrijske proizvodnje. Primanjkljaj na tekočem računu se je zato postopoma večal in je v letu 2019 dosegel napovedanih 5,1 % BDP.

Komisija napoveduje, da se bo realna rast BDP umirila, vendar bo ostala stabilna pri 3,8 % v letu 2020 in 3,5 % v letu 2021. Pričakuje se, da bo znatna fiskalna spodbuda, načrtovana v letih 2020 in 2021, dala nov zagon zasebni potrošnji, hkrati pa spodbudila uvoz. Pričakuje se, da bodo naložbe v letu 2020 še naprej močne, k čemur bosta prispevala gradbeništvo in načrtovana večja uporaba investicijskih skladov EU. Prispevek neto izvoza naj bi v obdobju, ki ga zajema napoved, ostal negativen, kar bo prispevalo k poslabšanju že tako visokega primanjkljaja na tekočem računu.

V skladu z ocenami Komisije, ki temeljijo na zimski napovedi iz leta 2020, naj bi se potencialna rast BDP postopoma zmanjšala, in sicer s 4,7 % leta 2018 na 3,9 % leta 2021. Skupna faktorska produktivnost se bo predvidoma upočasnila, vendar bo še vedno največ prispevala k potencialni rasti BDP. Prispevek akumulacije kapitala naj bi ostal relativno stabilen. Po drugi strani pa naj bi (že tako skromen) prispevek delovne sile postal negativen, predvsem zaradi upadanja deleža delovno sposobnega prebivalstva.

Proizvodna vrzel naj bi se v letu 2019 zmanjšala na 0,1 % potencialnega BDP, in sicer z 0,6 % v letu 2018. Komisija napoveduje, da bo nato postala nekoliko negativna, in sicer – 0,1 % v letu 2020 in –0,5 % v letu 2021.

Tabela 2: Makroekonomska in proračunska gibanja (v % BDP)

	2018	2019		2020		2021	
	COM	COM	FS	COM	FS	COM	FS
Realni BDP (sprememba v %)	4,4	3,9	4,0	3,8	4,1	3,5	4,2
Deflator BDP (sprememba v %)	6,3	6,9	6,0	4,6	4,2	4,4	3,5
Potencialni BDP (sprememba v %)	4,7	4,5	4,7	4,0	4,3	3,9	4,3
Proizvodna vrzel (% potencialnega BDP)	0,6	0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6
Bruto dolg sektorja država	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8
Saldo sektorja država	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Primarni saldo	-1,8	-2,8	-	-3,7	-	-5,6	-
Enkratni in drugi začasni ukrepi	-0,3	-0,1	-	0,0	-	0,0	-
Javne bruto investicije v osnovna sredstva	2,7	3,2	-	3,1	-	3,5	-
Ciklično prilagojeni saldo	-3,1	-4,0	-	-4,9	-	-6,8	-
Ciklično prilagojeni primarni saldo	-2,0	-2,8	-	-3,6	-	-5,4	-
Strukturni saldo ^b	-2,8	-3,9	-3,7	-4,9	-3,4	-6,8	-3,2
Primarni strukturni saldo	-1,6	-2,7	-	-3,6	-	-5,4	-
Opombe:							
^a V odstotkih BDP, razen če je navedeno drugače.							
^b Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov.							
Vir: Zimska napoved Komisije iz leta 2020, razširjena z javnofinančnimi spremenljivkami (COM), Fiskalna strategija 2020–2022 in jesenska projekcija Nacionalne komisije za strategijo in napovedi (FS)							

Strukturne reforme

Komisija je februarja 2019 ugotovila, da v Romuniji obstajajo makroekonomska neravnotežja⁴. Komisija je ugotovila, da so slabosti povezane z izgubo stroškovne konkurenčnosti in povečanjem primanjkljaja na tekočem računu v razmerah ekspanzivne fiskalne politike in nepredvidljivega poslovnega okolja. Svet je julija 2019 izdal priporočila za Romunijo⁵, v katerih je med drugimi strukturnimi vprašanji pozval tudi k odpravi teh neravnotežij.

Svet je zlasti priporočil, da Romunija zagotovi polno izvajanje fiskalnega okvira, okrepi izpolnjevanje davčnih obveznosti in pobiranje davkov, varuje finančno stabilnost in trdnost bančnega sektorja, zagotovi vzdržnost javnega pokojninskega sistema in dolgoročno sposobnost uspešnega delovanja pokojninskih skladov drugega stebra, zagotovi, da se minimalna plača določa na podlagi objektivnih meril, zagotovi, da zakonodajne pobude ne ogrožajo pravne varnosti in izboljša korporativno upravljanje podjetij v državni lasti.

Organi so še naprej odstopali od pravil iz nacionalnega fiskalnega okvira, zaradi česar so bila večinoma neučinkovita.

Stopnja skladnosti pri vlaganju davčnih napovedi je ostala relativno stabilna. Ocenjuje se, da se je vrzel pri pobiranju DDV v letih 2017 in 2018 zmanjšala, vendar je še vedno med

⁴ Glej Sporočilo Komisije z dne 27. februarja 2019 z naslovom „Evropski semester 2019: ocena napredka pri strukturnih reformah in preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij ter rezultati poglobljenih pregledov v skladu z Uredbo (EU) št. 1176/2011“ (COM(2019) 150 final).

⁵ Priporočilo Sveta z dne 9. julija 2019 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Romunije za leto 2019 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Romunije za leto 2019 (UL C 301, 5.9.2019, str. 135).

najvišjimi v EU. Davčni organi niso dosegli ciljev v zvezi s pobiranjem prihodkov za leto 2019, delno zaradi preveč optimistične napovedi teh ciljev.

Vzdržnost javnega pokojninskega sistema se je poslabšala zaradi novega pokojninskega zakona, sprejetega poleti 2019, ki znatno povečuje javnofinančne odhodke za pokojnine v zelo kratkem obdobju. Po drugi strani je Romunija v začetku leta 2020 razveljavila ali spremenila del pravnih določb, ki so ogrožale dolgoročno sposobnost uspešnega delovanja pokojninskih skladov drugega stebra.

Romunija je v začetku leta 2020 tudi odpravila bančni davek na skupna sredstva, in s tem obravnavala pomisleke glede finančne stabilnosti in trdnosti bančnega sektorja.

Po navedbah organov povečanje minimalne plače od 1. januarja 2020 temelji na formuli, ki upošteva več gospodarskih kazalnikov. Vendar pa ni vzpostavljen objektivni mehanizem.

Kar zadeva predvidljivost odločanja, je število izrednih odlokov še vedno zelo visoko, medtem ko predhodnih ocen učinka na regulativni ravni še vedno ni, kakovost javnih posvetovanj pa se slabša. Zakonodaja o korporativnem upravljanju podjetij v državni lasti se še vedno uporablja le ohlapno.

4.2 Srednjeročni proračunski položaj

Romunija od leta 2016 izvaja ekspanzivno fiskalno politiko, ki temelji na zniževanju davkov in povečevanju trenutne porabe. Na podlagi zimske napovedi Komisije iz leta 2020 (razširjena z javnofinančnimi spremenljivkami) se ocenjuje, da se je strukturni primanjkljaj z 0,2 % BDP v letu 2015 povečal na 3,9 % BDP v letu 2019. Od pomladi 2017 je Svet dvakrat na leto izdajal priporočila v okviru postopka zaradi znatnega odklona, na katera se Romunija ni odzvala z učinkovitimi ukrepi in je večkrat znatno odstopala od priporočene prilagoditvene poti. Organi so sistematično odstopali od nacionalnih fiskalnih pravil, zaradi česar so v veliki meri neučinkoviti.

Strukturni saldo in prilagajanje srednjeročnemu proračunskemu cilju

Srednjeročni proračunski cilj in strukturni saldo

Romunija je v konvergenčnem programu za leto 2019 potrdila svoj srednjeročni proračunski cilj za proračunski položaj kot strukturni saldo v višini $-1,0\%$ BDP. Ta srednjeročni proračunski cilj upošteva zahteve iz Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji.

Romunija od leta 2016 izvaja ekspanzivno fiskalno politiko, ki temelji na zniževanju davkov in povečevanju trenutne porabe. Zato se je Romunija v letu 2016 oddaljila od svojega srednjeročnega proračunskega cilja. Strukturni saldo je leta 2018 znašal $-2,8\%$ BDP, kar je precej pod srednjeročnim proračunskim ciljem Romunije. Romunija v fiskalni strategiji načrtuje poslabšanje strukturnega salda v letu 2019 in postopno strukturno izboljšanje v obdobju 2020–2022, vendar ne načrtuje, da bi svoj srednjeročni proračunski cilj dosegla do leta 2022. V skladu z zimsko napovedjo Komisije iz leta 2020, razširjeno z javnofinančnimi spremenljivkami, se pričakuje, da se bo strukturni primanjkljaj med letoma 2018 in 2021 enakomerno in močno povečal, in sicer zaradi napovedanega povečanja nominalnega primanjkljaja.

Skladnost s priporočeno prilagoditvijo za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju

Romunija je od pomladi 2017 v zaporednih postopkih zaradi znatnega odklona. Zaradi znatnega odklona Romunije od srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2016 je Svet spomladi 2017 začel postopek zaradi znatnega odklona. Od takrat je Svet dvakrat na leto izdajal priporočila, na katera se Romunija ni odzvala z učinkovitimi ukrepi in je večkrat znatno odstopala od priporočene prilagoditvene poti. Zadnje priporočilo, ki ga je Svet sprejel 5. decembra 2019, poziva Romunijo, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti primarnih javnofinančnih odhodkov brez upoštevanja diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov v letu 2020 ne bo presegla 4,4 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 1,0 % BDP.

Izračuni na podlagi zimske napovedi Komisije iz leta 2020, razširjene z javnofinančnimi spremenljivkami, kažejo na tveganje znatnega odklona od obeh referenčnih meril v letu 2020.

Tabela 3: Povzetek priporočil v zvezi s postopkom zaradi znatnega odklona Romuniji

Priporočilo Sveta	Priporočeno strukturno izboljšanje (v % BDP)	Strukturni napor v času ocenjevanja (v % BDP)	Sklep Sveta
jesen 2019	1,0 v letu 2020		
pomlad 2019	1,0 v letu 2019, 0,75 v letu 2020	−0,8 v letu 2019, −0,8 v letu 2020	brez ukrepov
jesen 2018	1,0 v letu 2019	−0,7 v letu 2019	brez ukrepov
pomlad 2018	0,8 v letu 2018, 0,8 v letu 2019	0,0 v letu 2018, −0,1 v letu 2019	brez ukrepov
jesen 2017	0,8 v letu 2018	−0,4 v letu 2018	brez ukrepov
pomlad 2017	0,5 v letu 2017	−1,1 v letu 2017	brez ukrepov

Javne naložbe

Javne naložbe so leta 2017 dosegle najnižji delež od pristopa k EU, in sicer 2,6 % BDP, leta 2018 pa so se le rahlo povečale, in sicer na 2,7 % BDP. To je pod povprečjem EU in precej pod povprečjem sosednjih držav. Zimska napoved Komisije iz leta 2020, razširjena z javnofinančnimi spremenljivkami za namene tega poročila, predvideva povečanje javnih naložb na 3,2 % BDP v letu 2019.

Nacionalni fiskalni okvir

Zakon o fiskalni odgovornosti določa nacionalna numerična fiskalna pravila za usmerjanje proračunskega postopka. Vsebuje pravilo o strukturnem primanjkljaju, ki zahteva skladnost s srednjeročnim ciljem strukturnega salda v višini −1,0 % BDP ali konvergenco k temu cilju. Nacionalni okvir vsebuje tudi več pomožnih pravil v zvezi s proračunskim saldonom ter odhodkovnimi in prihodkovnimi postavkami. Poleg tega mora vlada pripraviti dopolnitev fiskalne strategije, ki določa makroekonomske predpostavke, srednjeročno proračunsko načrtovanje in zgornje meje odhodkov, ki bi morale usmerjati letni proračunski postopek, in jo 15. avgusta predhodnega leta poslati parlamentu.

Vlada je od leta 2016 sistematično in večkrat odstopala od številnih fiskalnih pravil, zaradi česar so bila v veliki meri neučinkovita. Prvotni proračunski cilj za leto 2019 glede nominalnega primanjkljaja v višini 2,8 % BDP (izkazan po denarnem toku), ni bil skladen s pravilom o strukturnem primanjkljaju. Spremembe proračuna, sprejete avgusta in novembra 2019, so dodatno odstopale od številnih pomožnih fiskalnih pravil, v zadnjem primeru pa od pravila o strukturnem primanjkljaju, saj so ciljni primanjkljaj za leto 2019 povečale na 4,4 % BDP (izkazan po denarnem toku). Poleg tega nacionalni organi v letu 2019 tako kot v prejšnjih letih parlamentu niso poslali dopolnjene srednjeročne fiskalne strategije do zakonskega roka avgusta, s čimer so spodkopali usmerjevalno vlogo fiskalne strategije. Proračun za leto 2020 in spremljajoča fiskalna strategija sta prav tako odstopala od pravila o strukturnem saldu in več pomožnih fiskalnih pravil.

4.3 Srednjeročno stanje javnega dolga

Romunija se sooča z visokimi srednje- in dolgoročnimi tveganji za vzdržnost javnih financ, ki jih povzročajo visoki fiskalni primanjkljaji in stroški staranja.

Dinamika in vzdržnost dolga⁶

Romunski dolg sektorja država je trenutno precej pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 60 % BDP (34,7 % BDP v letu 2018), vendar zaradi velikega strukturnega primarnega primanjkljaja delež javnega dolga v BDP strmo narašča. Ob predpostavki, da se politika ne bo spremenila, naj bi leta 2025 presegel 60 % BDP, do leta 2030 pa 90 % BDP. Potek dolga je odvisen od rasti, fiskalnih pretresov in pretresov na področju obrestnih mer. Struktura zapadlosti javnega dolga prispeva k ublažitvi slabosti, saj ima le približno 3,3 % celotnega javnega dolga zapadlost manj kot 1 leto. Vendar sta visok delež javnega dolga, ki je denominiran v tuji valuti, in znaten dolg nerezidentov vir dodatnega tveganja, enako kot negativno neto stanje mednarodnih naložb.

Vrednost kazalnika za zgodnje odkrivanje fiskalnega stresa (S0), ki ga je Evropska komisija razvila za oceno tveganj v enem letu, je pod kritičnim pragom.

Srednjeročni kazalnik vrzeli v finančni vzdržnosti (v nadaljnjem besedilu: S1) kaže visoka tveganja. To kaže, da bi Romunija za zadržanje dolga pri 60 % BDP do leta 2034 potrebovala fiskalno prilagoditev v višini 5,7 odstotnih točk BDP. Ta vrednost je med najvišjimi med državami članicami.

Tudi dolgoročni kazalnik vrzeli v vzdržnosti javnih financ (S2) kaže visoka tveganja. Kaže na zahtevano fiskalno prilagoditev v višini 8,8 odstotne točke BDP za zagotovitev, da se bo delež javnega dolga v BDP dolgoročno stabiliziral. Ta vrednost, ki je najvišja med državami članicami, je posledica visokega začetnega proračunskega položaja (prispevek v višini 5,1 odstotne točke) in stroškov zaradi staranja prebivalstva, zlasti na področju pokojnin in zdravstvenega varstva (prispevek v višini 3,7 odstotne točke).

Dojemanje romunskega državnega tveganja na finančnih trgih je na nižji meji naložbenega razreda, pri čemer tri glavne bonitetne agencije državni dolg ocenjujejo z bonitetno oceno

⁶ Ta oddelek temelji na publikaciji Evropske komisije o spremljanju vzdržnosti dolga za leto 2019 (*Debt Sustainability Monitor 2019*), ki je na voljo na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf

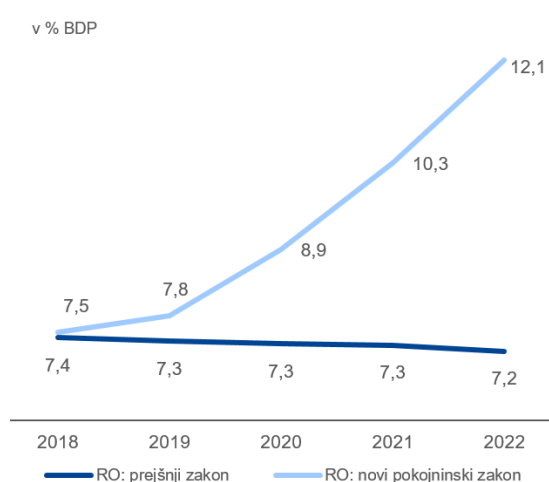
„BBB-“ ali enakovredno oceno. Družba S&P Global Ratings je 10. decembra 2019 zaradi proračunske naravnosti Romunije spremenila svoje napovedi iz stabilnih v negativne.

Novi pokojninski zakon

Pokojninski zakon, sprejet poleti 2019, je bistveno spremenil več parametrov javnega pokojninskega sistema. Glavne spremembe so naslednje: (i) *ad hoc* povečevanje pokojnin do leta 2021 namesto standardne indeksacije: za 15 % od septembra 2019 (že vključeno v zakon o proračunu za leto 2019), 40 % od septembra 2020 in 6 % od septembra 2021; (ii) od leta 2022 bo indeksacija pokojnin znašala 100 % stopnje inflacije plus 50 % realne povprečne bruto rasti plač; (iii) za izračunavanje novih pokojnin se bo kot imenovalec uporabilo fiksno določeno obdobje plačevanja prispevkov v višini 25 let namesto 25–35 let (odvisno od leta upokojitve) po prejšnjem zakonu; (iv) od septembra 2021 se bodo obstoječe pokojnine preračunale navzgor, da bodo ustrezale tej novi formuli.

Zaradi časovnega razporeda izvajanja bo zakon znatno povečal javnofinančne odhodke za pokojnine v kratkem obdobju. To je glavni razlog napovedanega hitrega povečevanja primanjkljaja sektorja država in visokih tveganj za vzdržnost javnih financ. Poleg tega zakona ne spremljajo ukrepi za povečanje udeležbe na trgu dela in trajanja delovnega življenja, ki je daljše od zakonsko določenega minimalnega trajanja, ki sta ključna za izboljšanje ustreznosti pokojnin in vzdržnosti pokojninskega sistema.

Graf 1: Bruto javni odhodki za pokojnine v obdobju 2018–2022



Vir: Evropska komisija, Podatkovni list o javnih pokojninah za poročilo o staranju za leto 2018 – Romunija (posodobitev iz 2019)

4.4 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica

Romunski organi so 6. februarja 2020 poslali dopis, v katerem so predstavili druge dejavnike, ki bi jih Komisija morala upoštevati v svoji oceni, v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97.

Organi trdijo, da je poslabšanje proračunskega primanjkljaja v letu 2019 v veliki meri posledica povečanja stroškov za zaposlene, socialno pomoč in naložbe, medtem ko so prihodki kot delež BDP ostali večinoma nespremenjeni. Poleg tega organi trdijo, da je na

strani odhodkov na proračunski rezultat za leto 2019 negativno vplivalo več enkratnih postavk⁷.

Organi poudarjajo, da fiskalna strategija kaže postopno prilagoditev proračunskega primanjkljaja v srednjeročnem obdobju, ki hkrati ostaja nad referenčno vrednostjo do leta 2021. Prilagoditev se načrtuje po treh zaporednih letih poslabšanja proračuna. Organi tudi pojasnjujejo, da je hitrost predvidene javnofinančne konsolidacije v veliki meri omejena zaradi veljavnega pravnega okvira, zlasti določb novega pokojninskega zakona, ki ga je parlament odobril leta 2019.

V zvezi z makroekonomskimi razmerami organi pojasnjujejo, da je romunsko gospodarstvo v prvih treh četrtletjih leta 2019 raslo po realni stopnji 4,1 %, v glavnem zaradi naložb in zasebne potrošnje, in sicer v obdobju upada gospodarske rasti. Organi napovedujejo, da se bo realni BDP v letu 2019 povečal za 4,0 %, kar pomeni rahlo zmanjšanje v primerjavi z letom 2018 in je le malo pod potencialno ravno. Nominalna rast se od leta 2016 pospešuje in organi pričakujejo, da bo ostala trdna v srednjeročnem obdobju.

Nazadnje organi opozarjajo, da je Romunija leta 2008 s pokojninsko reformo poleg dokladnega prvega stebra uvedla obvezni drugi steber zasebnih pokojninskih skladov. Pojasnjujejo, da so bili letni stroški drugega stebra v povprečju blizu 0,7 % BDP v obdobju 2014–15 in da se pričakuje, da bodo v obdobju 2016–2019 znašali 0,8 % BDP. To je v skladu z ocenami Komisije o letnih stroških drugega stebra. Vendar načrtovani proračunski primanjkljaj za leto 2019 v Romuniji znatno presega raven, ki se lahko šteje za blizu referenčne vrednosti 3 % BDP, zato v skladu s členom 2(7) Uredbe (ES) št. 1467/97 proračunskih posledic pokojninske reforme ni mogoče upoštevati pri oceni kršitve merila glede primanjkljaja.

Organi dodajajo, da so v začetku leta 2020 umaknili določbo, ki je oslabila obvezno naravo drugega pokojninskega stebra, ki je veljala leta 2019. In sicer so odpravili možnost, da bi se zaposleni po petih letih prispevanja v drugi steber, odločili, da v njem ne bodo več sodelovali in svoj letni pokojninski prispevek preusmerili v prvi steber (izredni odlok 1/2020, ki spreminja določbe izrednega odloka 114/2018).

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

V skladu s fiskalno strategijo vlade naj bi se nominalni primanjkljaj sektorja država v letu 2019 povečal na 3,8 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Za načrtovano preseganje referenčne vrednosti se šteje, da ni niti izredno niti začasno.

Bruto dolg sektorja država ostaja precej pod referenčno vrednostjo 60 % BDP.

Analiza, predstavljena v tem poročilu, vključuje oceno vseh pomembnih dejavnikov, ki jih je treba v skladu s Pogodbo in Paktom za stabilnost in rast upoštevati v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja, kadar razmerje javnega dolga v BDP ne presega referenčne vrednosti. Pomembni dejavniki v tem primeru ne podajajo olajševalnih elementov in torej ne spremenijo ocene.

⁷ V oceni Komisije so enkratni odhodki v smislu računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka v letu 2019 znašali 0,1 % BDP zaradi povračila okoljske takse za avtomobile.

Analiza na splošno kaže, da bi bilo treba merilo glede primanjkljaja, kakor je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, šteti za neizpolnjeno in da je torej postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem upravičen.