



Bryssel 14.2.2020
COM(2020) 68 final

KOMISSION KERTOMUS

Romania

**Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla
laadittu kertomus**

KOMISSION KERTOMUS

Romania

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

1. JOHDANTO

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'perussopimus', 126 artiklassa määrätään liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä. Menettelystä säädetään yksityiskohtaisemmin liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetussa asetuksessa (EY) N:o 1467/97¹, joka on osa vakaus- ja kasvusopimusta.

Perussopimuksen 126 artiklan 2 kohdan mukaan komission on tarkasteltava talousarviota koskevan kurinalaisuuden noudattamista seuraavilla kahdella arviointiperusteella: a) ylittääkö ennakoitu tai toteutunut julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen määritellyn 3 prosentin viitearvon, paitsi jos alijäämä on pienentynyt merkittävästi ja jatkuvasti tasolle, joka on lähellä viitearvoa, taikka jos viitearvon ylittäminen on vain poikkeuksellista ja väliaikaista ja alijäämä on edelleen lähellä viitearvoa; ja b) ylittääkö julkinen velka suhteessa BKT:hen määritellyn 60 prosentin viitearvon, paitsi jos se pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti viitearvoa.

Perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos jäsenvaltio ei täytä jommankumman tai kummankaan arviointiperusteen mukaisia vaatimuksia, komissio laatii asiasta kertomuksen. Kertomuksessa on otettava *"huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne mukaan luettuina"*.

Romania on ollut peräkkäisten merkittävän poikkeaman menettelyjen kohteena vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion puitteissa kevästä 2017 lähtien. Koska Romania poikkesi merkittävästi julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteestaan vuonna 2016, neuvosto käynnisti liiallisen alijäämän menettelyn keväällä 2017. Sen jälkeen neuvosto on antanut kahdesti vuodessa suosituksia, joihin Romania ei ole reagoinut tuloksellisin toimin vaan se on toistuvasti poikennut merkittävästi suositellulta sopeutusuralta.

Romanian viranomaisten 30. syyskuuta 2019 ilmoittamat² ja Eurostatin myöhemmin vahvistamat tiedot³ osoittavat, että vuonna 2018 Romanian julkisen talouden nimellinen

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6. Kertomuksessa otetaan myös huomioon "Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa koskevat vaatimukset sekä vakaus- ja lähentymisohjelmien muotoa ja sisältöä koskevat ohjeet", jotka on hyväksytty talous- ja rahoituskomiteassa 5. heinäkuuta 2016. Saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Asetuksen (EY) N:o 479/2009 mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaksi kertaa vuodessa niiden ennakoitu ja toteutunut julkisen talouden alijäämä ja velkataso. Romanian viimeisin ilmoitus on saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

³ Eurostatin tiedote nro 161/2019, saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ed5e-e6da00249c27>

alijäämä oli 3,0 prosenttia suhteessa BKT:hen ja velan määrä 35,0 prosenttia suhteessa BKT:hen. Ilmoituksessa ennakoitiin, että vuonna 2019 julkisen talouden alijäämä olisi 2,8 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kun otetaan huomioon tarkistettut vuoden 2018 BKT-luvut, jotka kansallinen tilastotoimisto ilmoitti Eurostatin lehdistötiedotteen julkaisemisen jälkeen, julkisen talouden suhdeluvut muuttuvat hieman: alijäämä oli 2,9 prosenttia suhteessa BKT:hen ja velka 34,7 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Hallitus hyväksyi ja lähetti 10. joulukuuta 2019 parlamentille vuosia 2020–2022 koskevan julkisen talouden strategiansa, jonka mukaan julkisen talouden alijäämä on 3,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

Vuodelle 2019 ennakoitu alijäämä on alustavana näyttönä siitä, että Romaniassa on perussopimuksessa tarkoitettu liiallinen alijäämä, kun tilannetta arvioidaan ilman, että kaikki jäljempänä esitetyt tekijät on otettu huomioon.

Taulukko 1. Julkisen talouden alijäämä ja velka (% suhteessa BKT:hen)

	2015	2016	2017	2018	2019		2020		2021	
					KOM	JTS	KOM	JTS	KOM	JTS
Julkisen talouden rahoitusasema	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Julkisen talouden bruttovelka	37,8	37,3	35,1	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8

Lähteet: Komission talven 2020 talousennuste, jota on täydennetty julkisen talouden muuttujilla (KOM), ja julkisen talouden strategia 2020-2022 (JTS)

Siksi komissio on laatinut tämän kertomuksen, jossa suunniteltua poikkeamista alijäämäkriteeristä on tarkoitus arvioida kattavasti. Arvioinnissa otetaan asianmukaisesti huomioon taloudellinen tausta ja kaikki muut merkitykselliset tekijät, jotta voidaan tutkia, onko perusteltua aloittaa liiallista alijäämää koskeva menettely. Kohdassa 2 tarkastellaan alijäämäkriteeriä. Kohdassa 3 tarkastellaan velkakriteeriä. Kohdassa 4 käsitellään julkisia investointeja ja muita merkityksellisiä tekijöitä, kuten Romanian keskipitkän aikavälin taloudellista tilannetta ja julkisen talouden rahoitusasemaa. Tässä kertomuksessa esitettävä analyysi perustuu komission talven 2020 väliennusteeseen, joka sisältää vain BKT:tä ja inflaatiota koskevat luvut ja jota on näin ollen täydennetty tätä kertomusta varten julkisen talouden muuttujia koskevilla ennusteilla.

2. ALIJÄÄMÄKRITERI

Vuonna 2018 Romanian julkisen talouden alijäämä oli 2,9 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden strategian perusteella Romanian julkisen talouden alijäämän ennakoidaan vuonna 2019 kasvavan 3,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä ylittää selvästi perussopimuksessa asetetun viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä ole lähellä sitä.

Viitearvon ylittyminen vuonna 2019 ei ole perussopimuksen ja vakaus- ja kasvusopimuksen perusteella poikkeuksellista, koska se ei johdu epätavallisesta tapahtumasta tai talouden jyrkästä laskusuhdanteesta. Komission talven 2020 talousennusteen mukaan kokonaistuotannon kasvu on 3,9 prosenttia vuonna 2019 ja 3,8 prosenttia vuonna 2020, ja tuotantokuilun arvioidaan olevan nollan tuntumassa. Vuonna 2019 kertaluonteiset erät olivat

0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja ne johtuivat autojen ympäristöleimaveron palauttamisesta.

Viitearvon (3 % suhteessa BKT:hen) ylittyminen ei ole perussopimuksessa eikä vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkoitetussa merkityksessä väliaikaista. Julkista taloutta koskevien komission ennusteiden ja julkisen talouden strategiassa esitettyjen hallituksen ennusteiden mukaan alijäämä pysyy vuosina 2020 ja 2021 viitearvon yläpuolella. Komission talven 2020 talousennusteessa, jota on täydennetty julkisen talouden muuttujilla, julkisen talouden alijäämän ennustetaan olevan 4,0 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019, 4,9 prosenttia vuonna 2020 ja 6,9 prosenttia vuonna 2021. Alijäämän ennakoitu kasvu johtuu pääasiassa kesällä 2019 säädetyistä huomattavista eläkkeiden korotuksista. Eläkkeitä on tarkoitus korottaa 40 prosenttia syyskuussa 2020 ja toteuttaa vielä lisäkorotus syyskuussa 2021. Lisäksi viranomaiset hyväksyivät joulukuun 2019 ja tammikuun 2020 välisenä aikana uusia veronalennuksia (polttoaineen valmisteverojen ja osa-aikaisten työntekijöiden sosiaaliturvamaksujen alennukset sekä pankki- ja energia-alan erityisverojen poistaminen) ja kaksinkertaistivat lapsilisän (elokuusta 2020 alkaen). Hallitus ennakoii julkisen talouden strategiassa julkisen talouden alijäämän olevan 3,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ja 3,4 prosenttia vuonna 2021. Julkisen talouden strategian alijäämäennuste, joka on komission ennustetta pienempi, perustuu erityisesti seuraaviin tekijöihin: 1) taustalla olevat makrotalouden kehitysarviot ovat optimistisemmat; 2) tavara- ja palvelumenojen on ennustettu maltillistuvan, mutta säädetyt toimenpiteet eivät kaikilta osin tue tätä; 3) julkisen talouden strategiassa ei ilmeisesti oteta kaikilta osin huomioon säädettyjen eläkkeiden korotusten täyttä vaikutusta julkiseen talouteen, varsinkaan vuonna 2021 ja sen jälkeen; 4) julkisen talouden strategiassa ei oteta huomioon veronalennusten ja lapsilisän kaksinkertaistamisen vaikutusta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuoden 2019 ennakoitu alijäämä ylittää perussopimuksen mukaisen 3 prosentin viitearvon eikä ole sitä lähellä. Ylityksen ei perussopimuksen ja vakaus- ja kasvusopimuksen perusteella katsota olevan poikkeuksellinen eikä väliaikainen. Näin ollen analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 tarkoitettua alijäämäkriteeriä ei lähtökohtaisesti ole noudatettu. Kaikki jäljempänä esitetyt merkitykselliset tekijät otetaan kuitenkin asianmukaisesti huomioon.

3. VELKAKRITEERI

Vuonna 2018 Romanian julkinen velka oli 34,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Sekä julkisen talouden strategiassa että komission talven 2020 talousennusteessa ennakoitaan julkisen talouden velan kasvavan vuoteen 2021 asti mutta pysyvän perussopimuksen viitearvon alapuolella. Julkisen talouden strategian mukaan vuonna 2021 velka kasvaisi 37,8 prosenttiin. Komission talven 2020 talousennusteen mukaan velka kasvaa jyrkemmin ja olisi 41,9 prosenttia vuonna 2021. Näiden kahden ennusteen välinen ero johtuu lähinnä siitä, että julkisen talouden strategiassa julkisen talouden alijäämät on ennakoitu pienemmiksi.

Romania täyttää perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 määritellyn velkakriteerin.

4. MERKITYKSELLISET TEKIJÄT

Perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdan mukaan komission kertomuksessa ”*otetaan huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut*

merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarvion tilanne mukaan luettuina”. Näitä tekijöitä kuvataan tarkemmin asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan huomioon on otettava myös ”muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle”.

Asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen ei ylitä viitearvoa, merkitykselliset tekijät otetaan huomioon perussopimuksen 126 artiklan 4, 5 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa.

Edellä todetun perusteella seuraavissa alakohdissa tarkastellaan seuraavia tekijöitä: 1) keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne, 2) julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema, mukaan lukien arvio keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävän sopeutusuran noudattamisesta, julkisten investointien kehityksestä ja kansallisen julkisen talouden kehityksen toimivuudesta; 3) julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema, sen kehitys ja kestävyys; ja 4) muut jäsenvaltion esittämät tekijät.

4.1. Keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne

Kokonaistuotanto on kasvanut voimakkaasti viime vuosina kulutuksen ansiosta. Potentiaalisen BKT:n kasvu on nopeaa, mutta sen ennustetaan vähitellen hidastuvan kokonaistuottavuuden kasvun hidastumisen ja väestönkehityksen negatiivisten trendien vuoksi. Romania on edistynyt rakenneuudistuksissa vain vähän.

Suhdanteet ja potentiaalinen kasvu

Reaalinen BKT on kasvanut voimakkaasti viime vuosina kulutuksen ansiosta. Sen kasvu oli suurimmillaan 7,1 prosenttia vuonna 2017, minkä jälkeen se hidastui 4,4 prosenttiin vuonna 2018. Komission talven 2020 talousennusteen mukaan kasvu vuonna 2019 olisi 3,9 prosenttia. Yksityinen kulutus oli edelleen tärkein kasvua edistävä tekijä, mikä johtui kireistä työmarkkinoista ja suurista palkankorotuksista erityisesti julkisella sektorilla. Investointien odotetaan vaikuttaneen merkittävästi kasvuun vuonna 2019 pääasiassa rakennustoiminnan tukemana. Nettoviennin vaikutus BKT:n kasvuun on ollut negatiivinen vuodesta 2014, kun kustannuskilpailukyky on vähitellen heikentynyt. Se kääntyi vielä negatiivisemmaksi vuonna 2019, kun viennin kasvu hidastui enemmän kuin tuonnin kasvu. Tärkein syy viennin kasvun hidastumiseen oli vaikeampi ulkoinen kysyntä, joka johti myös teollisuustuotannon vähenemiseen. Tämän seurauksena vaihtotaseen alijäämä on kasvanut tasaisesti, ja sen ennustetaan olevan 5,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

Komissio ennustaa reaalisen BKT:n kasvun maltillistuvan mutta pysyvän vahvana (3,8 % vuonna 2020 ja 3,5 % vuonna 2021). Vuosiksi 2020 ja 2021 suunniteltujen huomattavien finanssipoliittisten elvytystoimien odotetaan antavan uutta pontta yksityiselle kulutukselle ja piristävän myös tuontia. Investointien odotetaan jatkuvan vahvoina vuonna 2020, mitä tuetaan rakentamisella ja suunnitellulla EU:n investointirahastojen käytön lisäämisellä. Nettoviennin vaikutuksen odotetaan pysyvän ennustejaksolla negatiivisena, mikä pahentaa jo ennestään suurta vaihtotaseen alijäämää.

Talven 2020 talousennusteeseen perustuvien komission arvioiden mukaan potentiaalisen BKT:n kasvu hidastuisi vuosien 2018 ja 2021 välisenä aikana asteittain 4,7 prosentista 3,9 prosenttiin. Kokonaistuottavuuden odotetaan heikentyvän, mutta pysyvän edelleen

tärkeimpänä potentiaalisen BKT:n kasvua edistävänä tekijänä. Pääoman muodostuksen vaikutuksen arvioidaan pysyvän suhteellisen vakaana. Toisaalta työvoiman (jo nyt vaatimattoman) vaikutuksen ennustetaan kääntyvän negatiiviseksi pääasiassa työikäisen väestön vähenemisen vuoksi.

Tuotantokuilun ennustetaan supistuneen 0,1 prosenttiin suhteessa potentiaaliseen BKT:hen vuonna 2019, kun se vuonna 2018 oli 0,6 prosenttia. Komissio ennustaa sen muuttuvan myöhemmin hieman negatiiviseksi niin, että se on -0,1 prosenttia vuonna 2020 ja -0,5 prosenttia vuonna 2021.

Taulukko 2: Makrotalouden ja julkisen talouden kehitys (% suhteessa BKT:hen)

	2018	2019		2020		2021	
	KOM	KOM	JTS	KOM	JTS	KOM	JTS
Reaalinen BKT (%-muutos)	4,4	3,9	4,0	3,8	4,1	3,5	4,2
BKT-deflaattori (%-muutos)	6,3	6,9	6,0	4,6	4,2	4,4	3,5
Potentiaalinen BKT (%-muutos)	4,7	4,5	4,7	4,0	4,3	3,9	4,3
Tuotantokuilu (% suhteessa potentiaaliseen BKT:hen)	0,6	0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6
Julkisen talouden bruttovelka	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8
Julkisen talouden rahoitusasema	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Perusjäämä	-1,8	-2,8	-	-3,7	-	-5,6	-
Kertaluonteiset ja väliaikaiset	-0,3	-0,1	-	0,0	-	0,0	-
Julkinen kiinteän pääoman bruttomuodostus	2,7	3,2	-	3,1	-	3,5	-
Suhdannekorjattu rahoitusasema	-3,1	-4,0	-	-4,9	-	-6,8	-
Suhdannekorjattu perusjäämä	-2,0	-2,8	-	-3,6	-	-5,4	-
Rakenteellinen rahoitusasema ^b	-2,8	-3,9	-3,7	-4,9	-3,4	-6,8	-3,2
Rakenteellinen perusjäämä	-1,6	-2,7	-	-3,6	-	-5,4	-
<u>Huom.</u> ^a Prosentteina suhteessa BKT:hen, ellei toisin mainita. ^b Suhdannekorjattu rahoitusasema ilman kertaluonteisia ja väliaikaisia toimenpiteitä. <i>Lähteet: Komission talven 2020 talousemmuste, jota on täydennetty julkisen talouden muuttujilla (KOM), sekä julkisen talouden strategia 2020-2022 ja kansallisen strategia- ja ennustekomission syksyllä tekemä kehitysarvio (JTS)</i>							

Rakenneuudistukset

Komissio päätteli helmikuussa 2019, että Romanialla oli makrotalouden epätasapainoja⁴. Komission mukaan haavoittuvuustekijät liittyvät kustannuskilpailukyvyn heikkenemiseen ja vaihtotaseen alijäämän kasvuun tilanteessa, jossa finanssipolitiikka on elvyttävää ja liiketoimintaympäristö ennakoimaton. Neuvosto antoi heinäkuussa 2019 maakohtaiset suositukset⁵, joissa kehoitetaan toteuttamaan toimenpiteitä näiden epätasapainojen, kuten myös muiden rakenteellisten ongelmien, korjaamiseksi.

⁴ Ks. komission tiedonanto COM(2019) 150 final, 27.2.2019, Vuoden 2019 eurooppalainen ohjausjakso: Rakenneuudistusten edistymisen arviointi, makrotalouden epätasapainojen ehkäiseminen ja korjaaminen sekä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 nojalla tehtävien perusteellisten tarkastelujen tulokset.

⁵ Neuvoston suositus, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2019, Romanian vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Romanian vuoden 2019 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, EUVL C 301, 5.9.2019, s. 135.

Neuvosto suositti erityisesti, että Romania varmistaa, että julkisen talouden kehystä sovelletaan kaikilta osin, vahvistaa verosäännösten noudattamista ja veronkantoa, suojaa finanssimarkkinoiden vakautta ja pankkisektorin häiriönsietokykyä, varmistaa julkisen eläkejärjestelmän kestävyys ja toisen pilarin eläkerahastojen pitkän aikavälin elinkelpoisuuden, varmistaa, että käyttöön otetaan objektiivisiin kriteereihin perustuva vähimmäispalkka, varmistaa, ettei lainsäädäntöaloitteilla heikennetä oikeusvarmuutta ja vahvistaa valtionyhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää.

Viranomaiset ovat edelleen poikenneet kansalliseen julkisen talouden kehukseen sisältyvistä säännöistä, jotka ovat jääneet pitkälti vaille vaikutusta.

Veroilmoitusten jättämisaste on pysynyt suhteellisen vakaana. Arvonlisäverovajeen arvioidaan pienentyneen vuosina 2017 ja 2018. Se on kuitenkin edelleen EU:n suurimpia. Veroviranomaiset eivät saavuttaneet vuoden 2019 veronkantotavoitteitaan, mikä johtui osittain tavoitteiden ylioptimistisesta ennusteesta.

Julkisen eläkejärjestelmän kestävyys on heikentynyt kesällä 2019 hyväksytyn uuden eläkelain myötä. Laki lisää merkittävästi julkisia eläkemenoja hyvin lyhyessä ajassa. Toisaalta Romania kumosi vuoden 2020 alussa osan säännöksistä, jotka uhkasivat toisen pilarin eläkerahastojen pitkän aikavälin elinkelpoisuutta, tai muutti näitä säännöksiä.

Vuoden 2020 alussa Romania poisti myös pankkien kokonaisvaroihin kohdistuvan veron, koska sitä pidettiin rahoitusvakauden ja pankkisektorin häiriönsietokyvyn kannalta ongelmallisena.

Viranomaisten mukaan vähimmäispalkan korotus 1. tammikuuta 2020 perustui laskukaavaan, jossa otettiin huomioon useita taloudellisia indikaattoreita. Objektiivista mekanismia ei kuitenkaan ole.

Päätöksenteon ennustettavuuden osalta voidaan todeta, että poikkeusasetusten määrä on edelleen erittäin suuri, kun taas sääntelyn vaikutusten ennakkoarviointi on edelleen puutteellista ja julkisten kuulemisten laatu heikkenee. Valtionyhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevaa lakia sovelletaan edelleen vain löyhästi.

4.2. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema

Romania on vuodesta 2016 harjoittanut elvyttävää finanssipolitiikkaa, joka perustuu veronalennuksiin ja juoksevien menojen lisäämiseen. Komission talven 2020 talousennusteessa (julkisen talouden muuttujilla täydennettynä) rakenteellisen alijäämän arvioidaan kasvaneen vuosien 2015 ja 2019 välillä 0,2 prosentista 3,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Neuvosto on kevästä 2017 alkaen antanut merkittävän poikkeaman menettelyn puitteissa kahdesti vuodessa suosituksia, joihin Romania ei ole reagoinut tuloksellisin toimin vaan se on toistuvasti poikennut merkittävästi suositellulta sopeutusuralta. Viranomaiset ovat järjestelmällisesti poikenneet kansallisista julkisen talouden säännöistä, minkä vuoksi ne ovat jääneet pitkälti vaille vaikutusta.

Rakenteellinen rahoitusasema ja keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävä sopeutus

Keskipitkän aikavälin tavoite ja rakenteellinen rahoitusasema

Romania vahvisti vuoden 2019 lähentymisohjelmassaan, että julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteena on rakenteellinen rahoitusasema, joka on $-1,0$ prosenttia suhteessa BKT:hen. Tässä keskipitkän aikavälin tavoitteessa otetaan huomioon talous- ja rahaliiton

vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen vaatimukset.

Romania on vuodesta 2016 harjoittanut elvyttävää finanssipolitiikkaa, joka perustuu veronalennuksiin ja juoksevien menojen lisäämiseen. Tämän seurauksena Romania poikkesi keskipitkän aikavälin tavoitteestaan vuonna 2016. Vuonna 2018 rakenteellinen rahoitusasema oli –2,8 prosenttia suhteessa BKT:hen eli selvästi alle Romanian keskipitkän aikavälin tavoitteen. Julkisen talouden strategian mukaan Romanian suunnitelmissa on rakenteellisen rahoitusaseman heikkeneminen vuonna 2019 ja asteittainen paraneminen vuosina 2020–2022, mutta se ei aio saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitettaan vuoteen 2022 mennessä. Komission talven 2020 talousennusteessa, jota on täydennetty julkisen talouden muuttujilla, rakenteellisen alijäämän odotetaan kasvavan tasaisesti ja merkittävästi vuosina 2018–2021 nimellisen alijäämän ennustetun kasvun seurauksena.

Keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävän suositetun sopeutuksen noudattaminen

Romaniaan on sovellettu peräkkäisiä merkittävän poikkeaman menettelyjä kevästä 2017. Koska Romania poikkesi merkittävästi julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteestaan vuonna 2016, neuvosto käynnisti merkittävän poikkeaman menettelyn keväällä 2017. Sen jälkeen neuvosto on antanut kahdesti vuodessa suosituksia, joihin Romania ei ole reagoinut tuloksellisin toimin vaan se on toistuvasti poikennut merkittävästi suositellulta sopeutusuralta. Tuoreimmassa, 5. joulukuuta 2019 annetussa neuvoston suosituksessa Romaniaa kehoitetaan varmistamaan, että julkisten perusmenojen nimellinen kasvu ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä on enintään 4,4 prosenttia vuonna 2020, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus on 1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Komission talven 2020 talousennusteeseen ja sitä täydentäviin julkisen talouden muuttujiin perustuvat laskelmat viittaavat siihen, että vuonna 2020 on vaarana merkittävä poikkeaminen molemmista vertailuarvoista.

Taulukko 3: Tiivistelmä Romanian merkittävän poikkeaman menettelyssä annetuista suosituksista

Neuvoston suositus	Suositteltu rakenteellinen parannus (% suhteessa BKT:hen)	Toteutetut rakenteelliset toimet arviointiajankohtana (% suhteessa BKT:hen)	Neuvoston päätelmä
Syksy 2019	1,0 vuonna 2020		
Kevät 2019	1,0 vuonna 2019, 0,75 vuonna 2020	–0,8 vuonna 2019, –0,8 vuonna 2020	Toimia ei ole toteutettu
Syksy 2018	1,0 vuonna 2019	–0,7 vuonna 2019	Toimia ei ole toteutettu
Kevät 2018	0,8 vuonna 2018, 0,8 vuonna 2019	0,0 vuonna 2018, –0,1 vuonna 2019	Toimia ei ole toteutettu
Syksy 2017	0,8 vuonna 2018	–0,4 vuonna 2018	Toimia ei ole toteutettu

Kevät 2017	0,5 vuonna 2017	–1,1 vuonna 2017	Toimia ei ole toteutettu
------------	-----------------	------------------	--------------------------

Julkiset investoinnit

Julkiset investoinnit olivat EU:hun liittymisen jälkeen pienimillään vuonna 2017, jolloin ne olivat 2,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vuonna 2018 ne kasvoivat vain hieman, 2,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä on alle EU:n keskiarvon ja selvästi alle naapurimaiden keskiarvon. Komission talven 2020 talousennusteessa, jota on tätä kertomusta varten täydennetty julkisen talouden muuttujilla, julkisten investointien ennustetaan kasvaneen 3,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

Kansallinen julkisen talouden kehys

Finanssipoliittista vastuuta koskevassa laissa vahvistetaan kansalliset julkista taloutta koskevat numeeriset säännöt talousarvioprosessin ohjaamiseksi. Lakiin sisältyvän rakenteellista alijäämää koskevan säännön mukaan on noudatettava tai lähennyttävä keskipitkän aikavälin tavoitetta (rakenteellinen rahoitusasema –1,0 % suhteessa BKT:hen). Kansalliseen kehykseen sisältyy myös useita lisäsääntöjä, jotka koskevat talousarvion tasapainoa sekä meno- ja tuloeria. Lisäksi hallituksen edellytetään laativan julkisen talouden strategian päivityksen, jossa esitetään makrotaloudelliset oletukset, keskipitkän aikavälin talousarviosuunnitelma ja menokatot, joiden pitäisi ohjata vuotuista talousarvioprosessia, ja lähettävän sen parlamentille edellisen vuoden elokuun 15. päivään mennessä.

Hallitus on vuodesta 2016 lähtien poikennut järjestelmällisesti ja toistuvasti monista finanssipoliittisista säännöistä, minkä vuoksi ne ovat jääneet pitkälti vaille vaikutusta. Etenkään vuoden 2019 alkuperäinen julkisen talouden tavoite, jonka mukaan nimellinen alijäämä olisi 2,8 prosenttia suhteessa BKT:hen (kassaperusteisesti), ei ollut rakenteellista alijäämää koskevan säännön mukainen. Lisäksi elokuussa ja marraskuussa 2019 hyväksytyt budjettimuutokset poikkesivat useista finanssipoliittisista lisäsäännöistä ja jälkimmäisessä tapauksessa myös rakenteellista alijäämää koskevasta säännöstä, kun vuoden 2019 alijäämätavoite nostettiin 4,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen (kassaperusteisesti). Kuten aiempinakaan vuosina, viranomaiset eivät vuonna 2019 lähettäneet parlamentille keskipitkän aikavälin julkisen talouden strategian päivitystä elokuun lakisääteiseen määräaikaan mennessä ja heikensivät näin strategian ohjaavaa roolia. Myös vuoden 2020 talousarvio ja siihen liittyvä julkisen talouden strategia poikkesivat rakenteellista rahoitusasemaa koskevasta säännöstä ja useista finanssipoliittisista lisäsäännöistä.

4.3. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema

Romanialla on keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä suuria julkisen talouden kestävyysriskien kohdistuvia riskejä, jotka johtuvat suurista julkisen talouden alijäämistä ja väestön ikääntymisen kustannuksista.

Velkadynamiikka ja velkakestävyys⁶

⁶ Tämä kohta perustuu Euroopan komission tiedonantoon Debt Sustainability Monitor 2019, joka on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf

Romanian julkinen velka on tällä hetkellä selvästi alle perussopimuksessa asetetun 60 prosentin viitearvon (34,7 % suhteessa BKT:hen vuonna 2018). Koska rakenteellinen perusalijäämä on suuri, velka suhteessa BKT:hen kasvaa kuitenkin jyrkästi. Olettaen, että politiikka ei muutu, sen ennustetaan ylittävän 60 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2025 ja 90 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Velkaura on herkkä kasvu-, finanssi- ja korkohäiriöille. Julkisen velan maturiteettirakenne auttaa lieventämään haavoittuvuutta, sillä vain noin 3,3 prosentissa julkisesta velasta maturiteetti on alle 1 vuotta. Lisäriskejä aiheuttavat kuitenkin ulkomaan valuutan määräisen julkisen velan suuri osuus ja se, että huomattava osuus velasta on ulkomaisten yksikköjen hallussa, kuten myös negatiivinen ulkomainen nettovarallisuusasema.

Euroopan komissio on kehittänyt julkisen talouden rahoituspaineen varhaisen havaitsemisen indikaattorin (S0), jolla arvioidaan riskejä yhden vuoden aikajänteellä. Indikaattorin arvo on alle kriittisen kynnsarvon.

Keskipitkän aikavälin kestävyysvajeesta kertova indikaattori (S1) osoittaa, että riskit ovat suuria. Se osoittaa, että Romanian pitäisi sopeuttaa julkista taloutta 5,7 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, jotta velka saataisiin supistettua 60 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2034 mennessä. Sopeutustarve on jäsenvaltioiden suurimpia.

Myös julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeesta kertova indikaattori (S2) osoittaa, että riskit ovat suuria. Se viittaa siihen, että julkista taloutta on sopeutettava 8,8 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, jotta voidaan varmistaa julkisen velan vakautuminen pitkällä aikavälillä. Sopeutustarve, joka on jäsenvaltioiden suurin, johtuu julkisen talouden alijäämän suuresta lähtötasosta (vaikutus 5,1 prosenttiyksikköä) ja väestön ikääntymisen kustannuksista, erityisesti eläke- ja terveydenhuoltokustannuksista (vaikutus 3,7 prosenttiyksikköä).

Rahoitusmarkkinoiden käsitys Romanian valtionvelkariskistä sijoittuu investointiluokan alarajalle. Kolme suurinta luottoluokituslaitosta ovat antaneet valtionvelalle luokituksen BBB– tai sitä vastaavan luokituksen. S&P Global Ratings heikensi 10. joulukuuta 2019 luottoluokituksen näkymät Romanian finanssipolitiikan virityksen vuoksi vakaista negatiivisiksi.

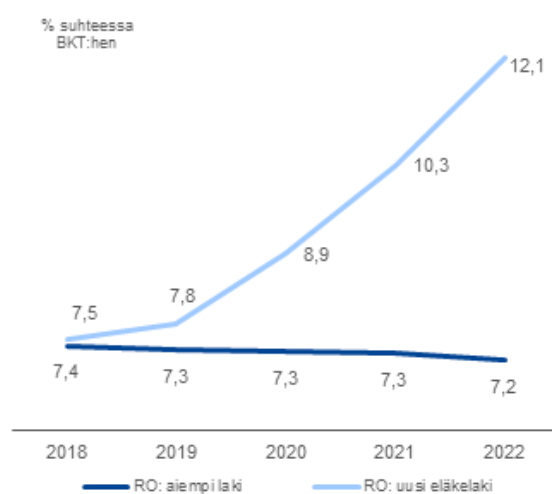
Uusi eläkelaki

Kesällä 2019 annetulla eläkelaila muutettiin merkittävästi useita julkisen eläkejärjestelmän parametreja. Se sisältää seuraavat keskeiset muutokset: i) eläkkeiden erilliskorotukset vuoteen 2021 asti vakioindeksoinnin sijaan: 15 prosenttia syyskuusta 2019 alkaen (sisältyi jo vuoden 2019 talousarviolakiin), 40 prosenttia syyskuusta 2020 alkaen ja 6 prosenttia syyskuusta 2021 alkaen; ii) vuodesta 2022 alkaen eläkkeiden indeksointi on 100 prosenttia inflaatioasteesta lisättynä 50 prosentilla bruttopalkkojen keskimääräisestä reaalinoususta; iii) uudet eläkkeet lasketaan käyttäen nimittäjänä 25 vuoden kiinteää maksukautta eikä 25–35 vuoden maksukautta (eläkkeellejäämisvuodesta riippuen), kuten aiempaa lakia sovellettaessa; iv) syyskuusta 2021 alkaen nykyisiä eläkkeitä tarkistetaan ylöspäin, jotta ne vastaisivat tätä uutta kaavaa.

Toteuttamisaikataulun vuoksi laki tulee merkittävästi lisäämään julkisia eläkemenoja lyhyellä aikavälillä. Se on tärkein syy ennustettuun julkisen talouden alijäämän nopeaan kasvuun ja julkisen talouden kestävyysvajeen kohdistuviin suuriin riskeihin. Lakiin ei myöskään liity toimenpiteitä, joilla pyritäisiin lisäämään työvoimaosuutta ja pidentämään työuria yli

lakisääteisen vähimmäiskeston. Nämä tekijät olisivat keskeisiä sekä eläkkeiden riittävyyden että eläkejärjestelmän kestävyysparantamiseksi.

Kuvio 1: Julkiset bruttoeläkemenot vuosina 2018–2022



Lähde: Euroopan komissio, Country Fiche on public pensions for the Ageing Report 2018 – Romania (päivitys vuodelta 2019)

4.4. Muut jäsenvaltion esittämät tekijät

Romanian viranomaiset esittivät 6. helmikuuta 2020 kirjeitse merkityksellisiä tekijöitä, jotta komissio ottaisi ne asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdan nojalla huomioon arvioinnissaan.

Viranomaisten mukaan julkisen talouden alijäämän heikkeneminen vuonna 2019 selittyi pitkälti henkilöstömenojen, sosiaaliturvamenojen ja investointien kasvulla, kun taas tulot pysyivät suurimmaksi osaksi muuttumattomina suhteessa BKT:hen. Lisäksi menopuolella useat kertaluonteiset erät vaikuttivat viranomaisten mukaan kielteisesti vuoden 2019 talousarvion toteutumaa⁷.

Viranomaiset huomauttavat, että julkisen talouden strategian mukaan julkisen talouden alijäämää supistetaan asteittain keskipitkällä aikavälillä, mutta se pysyy viitearvon yläpuolella vuoteen 2021 asti. Sopeutus on suunnitelmassa sen jälkeen, kun talousarvio on heikentynyt yhtäjaksoisesti kolmen vuoden ajan. Viranomaiset selittävät myös, että suunniteltua julkisen talouden vakauttamista hidastaa pitkälti nykyinen oikeudellinen kehys, erityisesti parlamentin vuonna 2019 hyväksymän uuden eläkelain säännökset.

Makrotalouden olosuhteiden osalta viranomaiset selittävät, että vuoden 2019 kolmen ensimmäisen neljänneksen aikana Romanian talouden reaalikasvu oli 4,1 prosenttia pääasiassa investointien ja yksityisen kulutuksen ansiosta, vaikkakin yksityinen kulutus on vähenemässä. Viranomaiset ennustavat kokonaistuotannon kasvavan 4,0 prosenttia vuonna 2019 eli hieman hitaammin kuin vuonna 2018 ja hieman alle potentiaalisen tason. Nimellinen

⁷ Komission arvion mukaan kertaluonteiset menot olivat vuonna 2019 autojen ympäristöleimaveron palautuksen vuoksi 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen (suoriteperusteisesti).

kasvu alkoi kiihtyä vuonna 2016, ja viranomaiset odottavat sen säilyvän vahvana keskipitkällä aikavälillä.

Lopuksi viranomaiset muistuttavat, että Romania toteutti vuonna 2008 eläkeuudistuksen, johon sisältyy yksityisistä eläkerahastoista muodostuva pakollinen toinen pilari ei-rahastoivan ensimmäisen pilarin rinnalla. Viranomaisten mukaan toisen pilarin vuotuiset kustannukset olivat vuosina 2014–2015 keskimäärin lähes 0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen ja vuosina 2016–2019 niiden odotetaan olevan 0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tämä vastaa komission arvioita toisen pilarin vuotuisista kustannuksista. Romanian vuodeksi 2019 suunnittelema julkisen talouden alijäämä ylittää kuitenkin merkittävästi tason, jonka voidaan katsoa olevan lähellä suhteessa BKT:hen määritettyä 3 prosentin viitearvoa, joten eläkeuudistuksen vaikutuksia julkiseen talouteen ei voida ottaa asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 7 kohdan nojalla huomioon arvioitaessa alijäämäkriteerin noudattamatta jättämistä.

Viranomaiset lisäävät, että ne poistivat vuoden 2020 alussa vuonna 2019 voimassa olleen säännöksen, joka heikensi toisen eläkepilarin pakollisuutta. Ne poistivat työntekijöiden mahdollisuuden jättäytyä toisen eläkepilarin ulkopuolelle viiden vuoden maksuajan jälkeen ja ohjata vuotuiset eläkemaksunsa ensimmäiseen pilariin (poikkeusasetus 1/2020, jolla muutetaan poikkeusasetuksen 114/2018 säännöksiä).

5. PÄATELMÄT

Hallituksen julkisen talouden strategiassa ennakoidaan nimellisen alijäämän kasvavan 3,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Näin se ylittäisi perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen eikä olisi lähellä sitä. Viitearvon suunniteltua ylittymistä ei pidetä poikkeuksellisenä eikä väliaikaisena.

Julkinen bruttovelka on edelleen selvästi alle viitearvon, joka on 60 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Tässä kertomuksessa esitetty analyysi sisältää arvion kaikista merkityksellisistä tekijöistä, jotka perussopimuksen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan on otettava huomioon liiallisen alijäämän olemassaolosta tehtävää päätöstä edeltävissä vaiheissa aina, kun julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen ei ylitä viitearvoa. Tässä tapauksessa merkitykselliset tekijät eivät sisällä lieventäviä tekijöitä eivätkä näin ollen muuta arviota.

Analyysin perusteella on katsottava, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 määritellyä alijäämäkriteeriä ei noudateta ja että liiallisia alijäämiä koskeva menettely on näin ollen perusteltu.