



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.2.2020.
COM(2020) 68 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Rumunjska

**Izvešće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju
Europske unije**

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Rumunjska

Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

1. UVOD

Člankom 126. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Ugovor) utvrđuje se postupak u slučaju prekomjernog deficita. Taj je postupak dodatno razrađen u Uredbi Vijeća (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita¹, koja je dio Pakta o stabilnosti i rastu (PSR).

U skladu s člankom 126. stavkom 2. Ugovora Komisija mora nadzirati poštovanje proračunske discipline na temelju sljedećih dvaju kriterija: prelazi li omjer planiranog ili stvarnog državnog deficita i bruto domaćeg proizvoda (BDP) referentnu vrijednost od 3 % (osim ako omjer znatno i postojano opada te je dosegnuo razinu koja je blizu referentne vrijednosti ili ako je premašivanje referentne vrijednosti samo iznimno i privremeno, a omjer ostaje blizu referentne vrijednosti); i (b) prelazi li omjer državnog duga i BDP-a referentnu vrijednost od 60 %, osim ako se taj omjer smanjuje u dovoljnoj mjeri i približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućim tempom.

U članku 126. stavku 3. Ugovora predviđeno je da Komisija pripremi izvješće ako država članica ne ispunjava zahtjeve na temelju jednog ili oba navedena kriterija. U tom izvješću Komisija „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”.

Postupak zbog značajnog odstupanja u okviru preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu na Rumunjsku se uzastopno primjenjuje od proljeća 2017. Zbog značajnog odstupanja Rumunjske od srednjoročnog proračunskog cilja u 2016., Vijeće je u proljeće 2017. pokrenulo postupak zbog značajnog odstupanja. Vijeće je otad izdalo polugodišnje preporuke na koje Rumunjska nije odgovorila poduzimanjem učinkovitih mjera, nego je nastavila značajno odstupati od preporučenog kretanja prilagodbe.

Podaci koje su rumunjska tijela dostavila 30. rujna 2019.² i koje je potom potvrdio Eurostat³ pokazuju da je ukupni deficit opće države u Rumunjskoj dosegnuo 3,0 % BDP-a u 2018., dok je dug iznosio 35,0 % BDP-a. Prema dostavljenim podacima, u 2019. je planiran ukupni

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 6. U ovom izvješću uzimaju se u obzir i „Specifikacije za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu i smjernice u pogledu oblika i sadržaja programa stabilnosti i konvergencije”, koje je 5. srpnja 2016. donio Gospodarski i financijski odbor, a koje su dostupne na:

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

² U skladu s Uredbom (EZ) br. 479/2009, države članice moraju Komisiji dvaput godišnje dostavljati planirane i stvarne iznose državnog deficita i razina državnog duga. Najnoviji podaci koje je Rumunjska prijavila mogu se pronaći na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

³ Eurostatovo priopćenje za javnost br. 161/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ede5-e6da00249c27>

deficit opće države od 2,8 % BDP-a. Uzimajući u obzir revidirane vrijednosti BDP-a koje je objavio rumunjski zavod za statistiku nakon objave Eurostatova priopćenja za javnost, udjeli ukupnog duga u BDP-u neznatno su se promijenili, tj. u 2018. je deficit iznosio 2,9 % BDP-a, a dug 34,7 % BDP-a.

Vlada je 10. prosinca 2019. donijela i parlamentu dostavila fiskalno-proračunsku strategiju za razdoblje 2020.–2022. (Fiskalna strategija), s ciljem deficita iskazanog prema obračunskom načelu od 3,8 % BDP-a u 2019.

Planirani iznos deficita u 2019. dokaz je *prima facie* o postojanju prekomjernog deficita u Rumunjskoj kako je utvrđen u Ugovoru, no pritom treba uzeti u obzir sve čimbenike navedene u nastavku.

Tablica1. Deficit i dug opće države (% BDP-a)

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.		2020.		2021.	
					KOM	FS	KOM	FS	KOM	FS
Saldo opće države	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Bruto dug opće države	37,8	37,3	35,1	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8

Izvori: Komisijina zimska prognoza 2020. proširena fiskalnim varijablama (KOM) i Fiskalna strategija 2020.-2022. (FS)

Komisija je stoga pripremila ovo izvješće. Njegova je svrha sveobuhvatno ocijeniti planirano odstupanje od kriterija deficita, uzimajući u obzir gospodarski kontekst i druge relevantne čimbenike, kako bi se utvrdilo je li opravdano pokrenuti postupak u slučaju prekomjernog deficita. U odjeljku 2. izvješća ispituje se kriterij deficita. U odjeljku 3. ispituje se kriterij duga. Odjeljak 4. odnosi se na javna ulaganja i druge relevantne čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj Rumunjske. Analiza u ovom izvješću temelji se na Komisijinoj zimskoj privremenoj prognozi 2020., koja uključuje samo vrijednosti BDP-a i inflacije te je za potrebe ovog izvješća dopunjena predviđanjima za fiskalne varijable.

2. KRITERIJ DEFICITA

Rumunjska je 2018. zabilježila deficit opće države od 2,9 % BDP-a. Prema Fiskalnoj strategiji deficit opće države u Rumunjskoj trebao se 2019. povećati na 3,8 % BDP-a. To je znatno iznad i nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora.

Osim toga, premašivanje referentne vrijednosti iz Ugovora u 2019. nije iznimno za potrebe Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu jer nije posljedica neuobičajenog događaja ni ozbiljnog gospodarskog pada. U Komisijinoj zimskoj prognozi 2020. predviđa se da će rast realnog BDP-a iznositi 3,9 % u 2019. i 3,8 % u 2020. te da će jaz outputa biti oko nule. Jednokratne stavke iznosile su 0,1 % BDP-a u 2019. i bile su posljedica povrata upravnih pristojbi za okoliš na automobile.

Na kraju, premašivanje referentne vrijednosti od 3 % BDP-a nije privremeno za potrebe Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu. Naime, u proračunskim prognozama Komisije i Fiskalnoj strategiji vlade predviđeno je da će deficit u 2020. i 2021. i dalje biti viši od referentne vrijednosti. U Komisijinoj zimskoj prognozi 2020., proširenoj fiskalnim varijablama, predviđen je deficit opće države od 4,0 % BDP-a u 2019., 4,9 % BDP-a u 2020. i 6,9 % BDP-a u 2021. Predviđeno povećanje deficita najviše se temelji na znatnim

povećanjima mirovina uvedenima u ljeto 2019., točnije, na povećanju mirovina od 40 % predviđenom za rujan 2020. i novom povoljnijem izračunu visine mirovina predviđenom za rujan 2021. Nadalje, u razdoblju od prosinca 2019. do siječnja 2020. nadležna tijela donijela su nova smanjenja poreza (smanjenje trošarina na gorivo i doprinosa za socijalno osiguranje za radnike u nepunom radnom vremenu te ukidanje posebnih poreza u bankarskom i energetskom sektoru) te su udvostručila doplatka za djecu (koji treba stupiti na snagu u kolovozu 2020.). Vlada u Fiskalnoj strategiji predviđa deficit opće države od 3,6 % BDP-a u 2020. i od 3,4 % u 2021. Predviđanje nižeg deficita u Fiskalnoj strategiji u odnosu na prognozu Komisije posebno proizlazi iz: 1. optimističnijih temeljnih makroekonomskih predviđanja; 2. smanjenja predviđene potrošnje na robu i usluge, koje nije sasvim u skladu s donesenim mjerama; 3. činjenice da se u Fiskalnoj strategiji ne uzima u obzir potpuni proračunski učinak donesenih povećanja mirovina, posebno u 2021. i nakon toga; 4. činjenice da se u Fiskalnoj strategiji ne uzima u obzir učinak smanjenja poreza i udvostručena doplatka za djecu.

Ukratko, predviđeni deficit za 2019. iznad je i nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora. Smatra se da to premašivanje nije iznimno ni privremeno za potrebe Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu. Analiza dakle upućuje na zaključak da kriterij deficita za potrebe Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/97 *prima facie* nije ispunjen. Međutim, u obzir su uzeti svi relevantni čimbenici navedeni u nastavku.

3. KRITERIJ DUGA

Rumunjski dug opće države u 2018. iznosio je 34,7 % BDP-a. U Fiskalnoj strategiji i Komisijinoj zimskoj prognozi 2020. predviđa se da će se dug opće države do 2021. povećavati, ali će ostati ispod referentne vrijednosti iz Ugovora. Prema Fiskalnoj strategiji dug bi se trebao povećati na 37,8 % u 2021. U Komisijinoj zimskoj prognozi 2020. predviđa se veće povećanje, na 41,9 % u 2021. Razlika između tih dvaju predviđanja uglavnom proizlazi iz nižih planiranih deficita opće države u Fiskalnoj strategiji.

Rumunjska stoga ispunjava kriterij duga kako je definiran u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/97.

4. RELEVANTNI ČIMBENICI

U članku 126. stavku 3. Ugovora predviđa se da Komisija u svojem izvješću „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”. Ti se čimbenici dodatno objašnjavaju u članku 2. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem se također predviđa da Komisija mora s dužnom pažnjom razmotriti „sve druge čimbenike, koji su po mišljenju dotične države članice relevantni, kako bi sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga, a koje je država članica predložila Vijeću i Komisiji”.

U skladu s člankom 2. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, kad god omjer državnog duga i BDP-a ne prelazi referentnu vrijednost, relevantni čimbenici uzimaju se u obzir u koracima prema odluci o postojanju prekomjernog deficita predviđenim u članku 126. stavcima 4., 5. i 6. Ugovora.

S obzirom na te odredbe, u sljedećim se pododjeljcima redom razmatraju: 1. srednjoročni gospodarski položaj; 2. srednjoročni proračunski položaj, uključujući ocjenu usklađenosti s

kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja, razvoj javnih ulaganja i funkcioniranje nacionalnog fiskalnog okvira; 3. kretanja s obzirom na srednjoročno stanje državnog duga, njegovu dinamiku i održivost; i 4. ostali čimbenici koje je predložila predmetna država članica.

4.1. Srednjoročni gospodarski položaj

Potaknut potrošnjom, realni BDP posljednjih godina bilježi solidan rast. Potencijalni rast BDP-a je visok, ali se predviđa da će se postupno smanjivati zbog usporavanja rasta ukupne faktorske produktivnosti i negativnih demografskih kretanja. Rumunjska je ostvarila ograničen napredak u provedbi strukturnih reformi.

Ciklički uvjeti i potencijalni rast

Potaknut potrošnjom, realni BDP posljednjih godina bilježi solidan rast. Rast realnog BDP-a dosegao je vrhunac od 7,1 % u 2017., zatim se ublažio na 4,4 % u 2018., a u Komisijinoj zimskoj prognozi 2020. predviđeno je da će 2019. iznositi 3,9 %. Privatna potrošnja i dalje je glavni pokretač rasta zbog suženog tržišta rada i velikih povećanja plaća, posebno u javnom sektoru. Očekuje se da su ulaganja znatno pridonijela rastu u 2019., najviše zahvaljujući građevinskom sektoru. Doprinosi neto izvoza rastu BDP-a negativan je od 2014. zbog postupnog gubitka troškovne konkurentnosti. Postao je još negativniji 2019. jer je rast izvoza usporio više od rasta uvoza. Slabija vanjska potražnja bila je glavni uzrok manjeg rasta izvoza, a dovela je i do pada industrijske proizvodnje. Kao posljedica toga, deficit tekućeg računa postupno se povećavao i u 2019. dosegao predviđenih 5,1 % BDP-a.

Komisija predviđa umjeren i stabilan rast realnog BDP-a od 3,8 % u 2020. i 3,5 % u 2021. Očekuje se da će znatna fiskalna stimulacija planirana za 2020. i 2021. potaknuti rast privatne potrošnje i uvoza. Daljnjem dobrom stanju ulaganja koje se očekuje u 2020. pridonijet će građevinarstvo i planirano veće korištenje investicijskih fondova EU-a. Očekuje se će doprinosi neto izvoza tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom i dalje biti negativan, zbog čega će se visoki deficit tekućeg računa dodatno povećati.

Prema procjenama Komisije iz zimske prognoze 2020. potencijalni rast BDP-a postupno će se smanjivati, s 4,7 % u 2018. na 3,9 % u 2021. Iako će ukupna faktorska produktivnost usporiti, i dalje će biti glavni čimbenik potencijalnog rasta BDP-a. Doprinosi akumulacije kapitala trebao bi i dalje biti relativno stabilan. S druge strane, predviđa se da će (ionako skroman) doprinosi rada postati negativan, najviše zbog trenda smanjenja radno sposobnog stanovništva.

Predviđa se smanjenje jaza outputa, s 0,6 % potencijalnog BDP-a u 2018. na 0,1 % u 2019. Prema prognozi Komisije nakon toga bi trebao postati blago negativan i iznositi -0,1 % u 2020. odnosno -0,5 % u 2021.

Tablica 2.: Makroekonomska i proračunska kretanja (% BDP-a)

	2018.	2019.		2020.		2021.	
	KOM	KOM	FS	KOM	FS	KOM	FS
Realni BDP (% promjena)	4,4	3,9	4,0	3,8	4,1	3,5	4,2
Deflator BDP-a (% promjena)	6,3	6,9	6,0	4,6	4,2	4,4	3,5
Potencijalni BDP (% promjena)	4,7	4,5	4,7	4,0	4,3	3,9	4,3
Jaz outputa (% potencijalnog BDP-a)	0,6	0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6
Bruto dug opće države	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8
Saldo opće države	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Primarni saldo	-1,8	-2,8	-	-3,7	-	-5,6	-
Jednokratne i druge privremene mjere	-0,3	-0,1	-	0,0	-	0,0	-
Državne bruto investicije u fiksni kapital	2,7	3,2	-	3,1	-	3,5	-
Ciklički prilagođen saldo	-3,1	-4,0	-	-4,9	-	-6,8	-
Ciklički prilagođen 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	-

^a U postotku BDP-a ako nije drukčije utvrđeno.

^b Ciklički prilagođen saldo, osim jednokratnih i drugih privremenih mjera.

Izvori: Komisijina zimska prognoza 2020. proširena fiskalnim varijablama (KOM), Fiskalna strategija 2020.-2022. i jesenska prognoza Nacionalnog povjerenstva za strategiju i predviđanja (FS)

Strukturne reforme

U veljači 2019. Komisija je zaključila da Rumunjska bilježi makroekonomske neravnoteže⁴. Komisija je utvrdila da su slabe točke povezane s gubitkom troškovne konkurentnosti i povećanjem deficita tekućeg računa u kontekstu ekspanzivne fiskalne politike i nepredvidljivog poslovnog okruženja. Vijeće je u srpnju 2019. Rumunjskoj izdalo preporuku⁵ u kojoj je poziva da poduzme mjere kako bi uklonila te neravnoteže i riješila druga strukturna pitanja.

Vijeće je posebno preporučilo Rumunjskoj da osigura punu primjenu fiskalnog okvira, ojača poreznu disciplinu i naplatu poreza, očuva financijsku stabilnost i stabilnost bankarskog sektora, osigura održivost javnog mirovinskog sustava i dugoročnu održivost fondova iz drugog stupa mirovinskog osiguranja, osigura utvrđivanje minimalne plaće na temelju objektivnih kriterija, osigura da se zakonodavnim inicijativama ne ugrožava pravna sigurnost i ojača korporativno upravljanje poduzeća u državnom vlasništvu.

Nadležna tijela nastavila su odstupati od pravila sadržanih u nacionalnom fiskalnom okviru, zbog čega su ta pravila većinom postala neučinkovita.

⁴ Vidjeti Komunikaciju Komisije COM(2019) 150 final od 27.2.2019. „Europski semestar 2019.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011”.

⁵ Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2019. o Nacionalnom programu reformi Rumunjske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Rumunjske za 2019., SL C 301, 5.9.2019., str. 135.–142.

Stope propisno podnesenih poreznih prijava i dalje su relativno stabilne. Procjenjuje se da se iznos nenaplaćenog PDV-a smanjio u 2017. i 2018., ali je i dalje među najvišima u EU-u. Porezna tijela nisu ispunila ciljeve ubiranja prihoda za 2019., djelomično zbog preoptimistične prognoze tih ciljeva.

Održivost javnog mirovinskog sustava pogoršala se nakon donošenja novog zakona o mirovinskom osiguranju u ljeto 2019., na temelju kojeg se u vrlo kratkom vremenu znatno povećavaju javni rashodi za mirovine. S druge strane, početkom 2020. Rumunjska je stavila izvan snage ili izmijenila dio zakonskih odredaba koje su dovodile u pitanje dugoročnu održivost fondova iz drugog stupa mirovinskog osiguranja.

Rumunjska je također početkom 2020. ukinula porez na ukupnu imovinu banaka, čime je otklonila zabrinutost u pogledu financijske stabilnosti i stabilnosti bankarskog sektora.

Prema navodima nadležnih tijela povećanje minimalne plaće od 1. siječnja 2020. temeljilo se na formuli u kojoj je uzeto u obzir nekoliko gospodarskih čimbenika. Međutim, još nije uspostavljen objektivni mehanizam.

Kad je riječ o predvidljivosti donošenja odluka, i dalje se donosi iznimno puno izvanrednih uređaba, još ne postoji *ex ante* procjena regulatornog učinka, a kvaliteta javnih savjetovanja sve je lošija. Zakon o korporativnom upravljanju poduzeća u državnom vlasništvu i dalje se samo okvirno primjenjuje.

4.2. Srednjoročni proračunski položaj

Rumunjska od 2016. provodi ekspanzivnu fiskalnu politiku koja se temelji na smanjenju poreza i povećanju trenutačne potrošnje. Prema Komisijinoj zimskoj prognozi 2020. (koja je proširena fiskalnim varijablama) strukturni deficit povećao se s 0,2 % BDP-a u 2015. na 3,9 % u 2019. Od proljeća 2017. Vijeće je izdavalo polugodišnje preporuke u okviru postupka zbog značajnog odstupanja, na koje Rumunjska nije odgovorila poduzimanjem učinkovitih mjera, nego je nastavila značajno odstupati od preporučenog kretanja prilagodbe. Nadležna tijela sustavno su odstupala od nacionalnih fiskalnih pravila, zbog čega su ta pravila većinom postala neučinkovita.

Strukturni saldo i prilagodba prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja

Srednjoročni proračunski cilj i strukturni saldo

Rumunjska je u Programu konvergencije za 2019. potvrdila da je njezin srednjoročni proračunski cilj za stanje proračuna strukturni saldo od $-1,0\%$ BDP-a. Taj srednjoročni proračunski cilj utvrđen je uzimajući u obzir zahtjeve Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

Rumunjska od 2016. provodi ekspanzivnu fiskalnu politiku utemeljenu na smanjenju poreza i povećanju trenutačne potrošnje. Zbog toga se u 2016. udaljila od svojeg srednjoročnog proračunskog cilja. Strukturni saldo Rumunjske iznosio je $-2,8\%$ BDP-a u 2018., tj. bio je znatno niži od njezina srednjoročnog proračunskog cilja. Rumunjska u Fiskalnoj strategiji predviđa pogoršanje strukturnog salda u 2019. i postupno strukturno poboljšanje u razdoblju 2020.–2022., ali svoj srednjoročni proračunski cilj ne planira ostvariti do 2022. Prema Komisijinoj zimskoj prognozi 2020., proširenoj fiskalnim varijablama, strukturni deficit trebao bi postupno i znatno rasti u razdoblju od 2018. do 2021. zbog predviđenog povećanja ukupnog deficita.

Usklađenost s preporučenim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja

Na Rumunjsku se postupak zbog značajnog odstupanja primjenjuje od proljeća 2017. Zbog značajnog odstupanja Rumunjske od srednjoročnog proračunskog cilja u 2016., Vijeće je u proljeće 2017. pokrenulo postupak zbog značajnog odstupanja. Vijeće je otad izdalo polugodišnje preporuke na koje Rumunjska nije odgovorila poduzimanjem učinkovitih mjera, nego je nastavila značajno odstupati od preporučenog kretanja prilagodbe. Vijeće je u zadnjoj Preporuci od 5. prosinca 2019. od Rumunjske zatražilo da osigura da stopa nominalnog rasta primarnih državnih rashoda, bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani i jednokratnih mjera, ne bude veća od 4,4 % u 2020., što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 1,0 % BDP-a.

Izračuni koji se temelje na Komisijinoj zimskoj prognozi 2020., proširenoj fiskalnim varijablama, upućuju na rizik od značajnog odstupanja od obiju referentnih vrijednosti u 2020.

Tablica 3: Sažetak preporuka Rumunjskoj u okviru postupka zbog značajnog odstupanja

Preporuka Vijeća	Preporučeno strukturno poboljšanje (% BDP-a)	Strukturni napor u vrijeme ocjene (% BDP-a)	Zaključak Vijeća
jesen 2019.	1,0 u 2020.		
proljeće 2019.	1,0 u 2019., 0,75 u 2020.	-0,8 u 2019., -0,8 u 2020.	nisu poduzete mjere
jesen 2018.	1,0 u 2019.	-0,7 u 2019.	nisu poduzete mjere
proljeće 2018.	0,8 u 2018., 0,8 u 2019.	0,0 u 2018., -0,1 u 2019.	nisu poduzete mjere
jesen 2017.	0,8 u 2018.	-0,4 u 2018.	nisu poduzete mjere
proljeće 2017.	0,5 u 2017.	-1,1 u 2017.	nisu poduzete mjere

Javna ulaganja

Javna ulaganja dosegla su najnižu vrijednost od pristupanja EU-u: 2,6 % u 2017., a u 2018. su se neznatno povećala na 2,7 % BDP-a. To je ispod prosjeka EU-a i znatno ispod prosjeka susjednih zemalja. U Komisijinoj zimskoj prognozi 2020., proširenoj fiskalnim varijablama za potrebe ovog izvješća, predviđeno je da će se javna ulaganja u 2019. povećati na 3,2 % BDP-a.

Nacionalni fiskalni okvir

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti propisuju se nacionalna numerička fiskalna pravila na kojima se temelji proračunski postupak. Zakon sadržava pravilo o strukturnom deficitu,

kojim se propisuje usklađenost ili konvergencija sa srednjoročnim proračunskim ciljem strukturnog salda od –1,0 % BDP-a. Nacionalni okvir sadržava i nekoliko pomoćnih pravila za proračunski saldo i stavke rashoda i prihoda. Nadalje, vlada ažurira fiskalnu strategiju pri čemu utvrđuje makroekonomske pretpostavke, srednjoročno proračunsko planiranje i gornje granice rashoda na kojima bi se trebao temeljiti godišnji proračunski postupak i tu ažuriranu fiskalnu strategiju dostavlja parlamentu do 15. kolovoza za iduću godinu.

Vlada je od 2016. sustavno i često odstupala od mnogih fiskalnih pravila, zbog čega su ta pravila većinom postala neučinkovita. Naime, izvorni proračunski cilj, koji je za 2019. bio ukupni deficit od 2,8 % BDP-a (prema gotovinskom načelu), nije bio u skladu s pravilom o strukturnom deficitu. Izmjenama proračuna donesenima u kolovozu i studenome 2019. dodatno se odstupilo od niza pomoćnih fiskalnih pravila, a izmjenama iz studenoga od pravila o strukturnom deficitu jer se cilj deficita za 2019. povećao na 4,4 % BDP-a (prema gotovinskom načelu). Nadalje, nadležna tijela u 2019. i prethodnih godina nisu parlamentu dostavila ažuriranu srednjoročnu fiskalnu strategiju do propisanog roka u kolovozu, čime je umanjena uloga fiskalne strategije kao smjernice za proračunski postupak. U proračunu za 2020. i pratećoj Fiskalnoj strategiji također se odstupilo od pravila o strukturnom saldu i od nekoliko pomoćnih fiskalnih pravila.

4.3. Srednjoročno stanje državnog duga

Rumunjska se u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju suočava s visokim rizicima za fiskalnu održivost uzrokovanim visokim fiskalnim deficitima i troškovima starenja stanovništva.

Dinamika i održivost duga⁶

Dug opće države u Rumunjskoj trenutačno je znatno niži od referentne vrijednosti iz Ugovora od 60 % BDP-a (34,7 % BDP-a u 2018.). Međutim, zbog visokog primarnog strukturnog deficita, udio duga u BDP-u naglo će se povećati. Uz pretpostavku nepromijenjene politike, predviđa se da će 2025. premašiti 60 %, a do 2030. 90 % BDP-a. Na kretanje duga utječu stopa rasta te fiskalni i kamatni šokovi. Ročna struktura državnog duga pomaže da se smanje rizici jer samo 3,3 % ukupnog državnog duga ima dospijeće kraće od 1 godine. Međutim, visok udio državnog duga denominiranog u stranoj valuti i velik broj inozemnih vjerovnika izvori su dodatnog rizika, baš kao i negativno neto stanje međunarodnih ulaganja.

Vrijednost pokazatelja za rano otkrivanje fiskalnih rizika („S0”), koji je razvila Europska komisija radi procjene rizika u godini dana, ispod je kritičnog praga.

Pokazatelj kojim se mjeri odstupanje od srednjoročne održivosti („S1”) upućuje na visoke rizike. To pokazuje da će Rumunjskoj biti potrebna fiskalna prilagodba od 5,7 postotnih bodova BDP-a kako bi dug zadržala ispod granice od 60 % BDP-a do 2034. To je jedna od najviših vrijednosti među državama članicama.

Pokazatelj kojim se mjeri odstupanje od dugoročne održivosti („S2”) također upućuje na visoke rizike. To pokazuje da je potrebna fiskalna prilagodba od 8,8 postotnih bodova BDP-a kako bi se osigurala dugoročna stabilizacija udjela javnog duga. Ta vrijednost, koja je najviša među državama članicama, uzrokovana je visokim početnim stanjem proračuna (doprinos od

⁶ Ovaj je odjeljak izrađen na temelju izvješća Europske komisije o održivosti duga za 2019. (Debt Sustainability Monitor), koje je dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf

5,1 postotnog boda) i troškovima starenja stanovništva, posebno mirovina i zdravstvene skrbi (doprinos od 3,7 postotnih bodova).

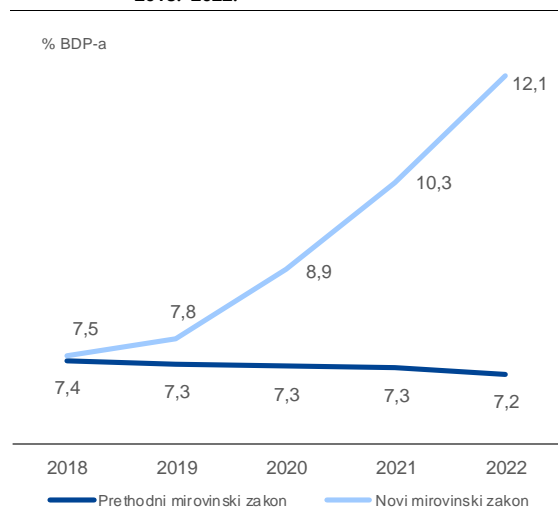
Percepcija rizika države na financijskim tržištima na donjoj je granici investicijskog rejtinga – tri velike agencije državnom dugu dodijelile su rejting „BBB–” ili ekvivalentni rejting. Društvo S&P Global Ratings revidiralo je 10. prosinca 2019. izgleda za rejting iz stabilnih u negativne zbog rumunjske proračunske politike.

Novi zakon o mirovinskom osiguranju

Zakonom o mirovinskom osiguranju koji je donesen u ljeto 2019. znatno se mijenja nekoliko parametara javnog mirovinskog sustava. Te su promjene sljedeće: i. *ad hoc* povećanja mirovina do 2021., umjesto standardne indeksacije: za 15 % od rujna 2019. (već uključeno u Zakon o proračunu za 2019.), 40 % od rujna 2020. i 6 % od rujna 2021.; ii. od 2022. nadalje, indeksacija mirovina iznositi će 100 % stope inflacije uvećano za 50 % realnog rasta prosječne bruto plaće; iii. pri izračunu novih mirovina kao nazivnik se koristi fiksno razdoblje uplaćivanja doprinosa od 25 godina, umjesto 25–35 godina (ovisno o godini umirovljenja) na temelju prethodnog zakona; iv. od rujna 2021. postojeće mirovine ponovno će se povećati kako bi odgovarale toj novoj formuli.

Zbog rasporeda provedbe zakonom će se u kratkom razdoblju znatno povećati javni rashodi za mirovine. To je glavni uzrok predviđenog brzog povećanja deficita opće države i visokih rizika za fiskalnu održivost. Nadalje, zakon nije popraćen mjerama za povećanje sudjelovanja na tržištu rada i trajanja radnog vijeka iznad minimalne zakonske granice, što je ključno za poboljšanje adekvatnosti mirovina i održivosti mirovinskog sustava.

Grafikon 1.: Bruto javni rashodi za mirovine u razdoblju 2018.–2022.



Izvor: Europska komisija, Podaci o javnim mirovinama za izvješće o starenju stanovništva za 2018. – Rumunjska (ažurirana verzija iz 2019.)

4.4. Ostali čimbenici koje je predložila predmetna država članica

Rumunjska tijela dostavila su 6. veljače 2020. dopis u kojem su izneseni relevantni čimbenici koje bi Komisija trebala uzeti u obzir u svojoj ocjeni u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97.

Nadležna tijela tvrde da se pogoršanje proračunskog deficita u 2019. velikim dijelom može objasniti povećanjem rashoda za osoblje, socijalnu pomoć i ulaganja, dok su prihodi kao udio u BDP-u uglavnom ostali isti. Osim toga, tijela tvrde da je na ishod proračuna za 2019. negativno utjecalo nekoliko jednokratnih stavki na rashodovnoj strani⁷.

Nadležna tijela ističu da Fiskalna strategija upućuje na postupnu prilagodbu proračunskog deficita u srednjoročnom razdoblju, koji će svejedno ostati veći od referentne vrijednosti do 2021. Prilagodba se planira nakon tri godine kontinuiranog pogoršanja proračuna. Nadležna tijela objašnjavaju i da tempo predviđene fiskalne konsolidacije uvelike usporava postojeći pravni okvir, posebno odredbe novog zakona o mirovinskom osiguranju koji je parlament odobrio 2019.

Kad je riječ o makroekonomskim uvjetima, nadležna tijela objašnjavaju da je rumunjsko gospodarstvo raslo po realnoj stopi od 4,1 % u prva tri tromjesečja 2019., uglavnom zahvaljujući ulaganjima i privatnoj potrošnji, unatoč usporavanju privatne potrošnje. Nadležna tijela predviđaju da će se realni BDP povećati za 4,0 % u 2019., što je sporiji rast nego u 2018. i neznatno manji od potencijalne razine. Nominalni rast ubrzao se od 2016. i tijela očekuju da će u srednjoročnom razdoblju ostati stabilan.

Na kraju, tijela podsjećaju da je Rumunjska 2008. pokrenula mirovinsku reformu kojom se uz prvi stup temeljen na generacijskoj solidarnosti uvodi obvezni drugi stup mirovinskog osiguranja u privatnim fondovima. Objašnjavaju da je godišnji trošak drugog stupa u prosjeku iznosio približno 0,7 % BDP-a u razdoblju 2014.–2015. i očekuju da će u razdoblju 2016.–2019. iznositi 0,8 % BDP-a. To je u skladu s Komisijinim procjenama godišnjih troškova drugog stupa. Međutim, planirani proračunski deficit u 2019. u Rumunjskoj značajno prelazi razinu koja se može smatrati bliskom referentnoj vrijednosti od 3 % BDP-a i stoga se, u skladu s člankom 2. stavkom 7. Uredbe (EZ) br. 1467/97, utjecaj mirovinske reforme na proračun ne može uzeti u obzir u ocjeni povrede kriterija deficita.

Nadležna tijela dodaju da su početkom 2020. uklonila odredbu kojom se ublažava obveza drugog stupa mirovinskog osiguranja i koja je bila na snazi u 2019. Konkretno, zaposlenici više ne mogu odustati od drugog stupa mirovinskog osiguranja nakon pet godina uplaćivanja doprinosa i svoje godišnje doprinose za mirovinsko osiguranje prebaciti u prvi stup (izvanredna uredba 1/2020, kojom se mijenjaju odredbe izvanredne uredbe 114/2018).

5. ZAKLJUČCI

Prema vladinoj Fiskalnoj strategiji, ukupni deficit opće države u 2019. treba se povećati na 3,8 % BDP-a, što je iznad i nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora. Smatra se da planirano premašivanje referentne vrijednosti nije ni iznimno ni privremeno.

Bruto dug opće države i dalje je znatno niži od referentne vrijednosti od 60 % BDP-a.

Analiza iznesena u ovom izvješću uključuje ocjenu svih relevantnih čimbenika koji se u skladu s Ugovorom i postupkom zbog značajnog odstupanja uzimaju u obzir u koracima prema odluci o postojanju prekomjernog deficita kad god omjer državnog duga i BDP-a ne prelazi referentnu vrijednost. U relevantnim čimbenicima u ovom slučaju nema ublažavajućih elemenata i stoga ne mijenjaju ocjenu.

⁷ U ocjeni Komisije, jednokratni rashodi iskazani prema obračunskom načelu iznosili su 0,1 % BDP-a u 2019., zbog povrata upravne pristojbe za okoliš na automobile.

Općenito, iz analize proizlazi da bi trebalo smatrati da ne postoji usklađenost s kriterijem duga kako je utvrđen u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/1997 te da je pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita stoga opravdano.