

PRIPOROČILO SVETA**z dne 18. junija 2021****za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja v Romuniji**

(2021/C 304/24)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 126(7) Pogodbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) V skladu s členom 126 Pogodbe o delovanju Evropske unije se države članice izogibajo čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju.
- (2) Pakt za stabilnost in rast temelji na cilju zdravih javnih financ kot sredstvu za izboljšanje pogojev za stabilnost cen in močno trajnostno rast, ki prispeva k ustvarjanju delovnih mest.
- (3) Po priporočilu Komisije z dne 3. aprila 2020, je Svet s Sklepom (EU) 2020/509 ⁽¹⁾ v skladu s členom 126(6) Pogodbe sklenil, da je v Romuniji obstajal čezmerni primanjkljaj, in v skladu s členom 126(7) Pogodbe ter členom 3 Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 ⁽²⁾ izdal priporočilo za odpravo čezmernega primanjkljaja najpozneje do leta 2022 ⁽³⁾ (v nadaljnjem besedilu: Priporočilo Sveta z dne 3. aprila 2020).
- (4) Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule iz Pakta za stabilnost in rast. Ta klavzula, kot je določeno v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 ⁽⁴⁾ ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. Komisija je v navedenem sporočilu izrazila stališče, da so glede na resen upad gospodarske aktivnosti zaradi pandemije COVID-19 pogoji za aktivacijo splošne odstopne klavzule iz Pakta za stabilnost in rast izpolnjeni. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije.
- (5) Romunija je 15. septembra 2020 predložila poročilo o ukrepanju v skladu s Priporočilom Sveta z dne 3. aprila 2020. V tem poročilu je opozorila na močno poslabšanje svojih javnih financ v letu 2020, zlasti zaradi pandemije COVID-19.
- (6) Komisija je 18. novembra 2020 sprejela sporočilo o fiskalnem položaju v Romuniji. Komisija je menila, da glede na nadaljnjo veliko negotovost zaradi pandemije COVID-19 ter njenega izjemnega makroekonomskega in fiskalnega učinka v tisti fazi ni bilo mogoče sprejeti nobene odločitve o nadaljnjih korakih v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je bil sprožen za Romunijo. Ta izjemna negotovost, vključno glede oblikovanja verodostojne usmeritve za fiskalno politiko, v tisti fazi Komisiji zlasti ni omogočala, da bi predložila priporočilo za priporočilo Sveta v skladu s členom 126(7) Pogodbe. Komisija je navedla, da bo proračunsko stanje Romunije ponovno ocenila

⁽¹⁾ Sklep Sveta (EU) 2020/509 z dne 3. aprila 2020 o obstoju čezmernega primanjkljaja v Romuniji (UL L 110, 8.4.2020, str. 58).

⁽²⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6).

⁽³⁾ Priporočilo Sveta z dne 3. aprila 2020 za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja v Romuniji (UL C 116, 8.4.2020, str. 1).

⁽⁴⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 209, 2.8.1997, str. 1).

spomladi 2021 na podlagi podatkov o realizaciji iz leta 2020, proračuna za leto 2021 in pomladanske gospodarske napovedi Komisije iz leta 2021 ter da bo po potrebi bo pri postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem predlagala nove korake, pri tem pa bo upoštevala nadaljnjo uporabo splošne odstopne klavzule iz Pakta za stabilnost in rast v letu 2021.

- (7) Komisija je 3. marca 2021 sprejela sporočilo, ki določa nadaljnjo usmeritev politike za lažje usklajevanje fiskalnih politik ter pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic. Komisija je v navedenem sporočilu izrazila stališče, da bi morala odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule iz Pakta za stabilnost in rast zajemati celovito oceno stanja gospodarstva, pri čemer bi bila raven gospodarske aktivnosti v Uniji ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Komisija je 2. junija 2021 sprejela sporočilo z naslovom „Usklajevanje ekonomskih politik v letu 2021: premagovanje COVID-19, podpora okrevanju in posodobitev našega gospodarstva“. Glede na navedeno sporočilo naj bi se splošna odstopna klavzula iz Pakta za stabilnost in rast v letu 2022 še naprej uporabljala in se deaktivirala leta 2023.
- (8) Glede na posodobitev poročila Komisije o spremljanju vzdržnosti dolga za leto 2020, s katero se je upoštevala pomladanska gospodarska napoved Komisije iz leta 2021, srednje- in dolgoročna tveganja za vzdržnost javnih financ Romunije ostajajo visoka. Ta tveganja je treba obravnavati z ustreznim srednjeročnim fiskalnim načrtom, podprtim s strukturnimi ukrepi.
- (9) Zaradi močnega zmanjšanja gospodarske aktivnosti kot posledice pandemije COVID-19 ter povezane potrebe po fiskalnih politikah za podporo okrevanju v letih 2021 in 2022 Priporočilo Sveta z dne 3. aprila 2020 ne zagotavlja več ustrezne podlage za smernice za fiskalno politiko Romunije.
- (10) V skladu z zadnjim stavkom člena 3(5) Uredbe (ES) št. 1467/97 se lahko v primeru resnega upada gospodarske aktivnosti v euroobmočju ali v celotni Uniji Svet na priporočilo Komisije odloči sprejeti revidirano priporočilo na podlagi člena 126(7) Pogodbe, pod pogojem, da to ne ogrozi srednjeročne vzdržnosti javnih financ.
- (11) V skladu s členom 126(7) Pogodbe in členom 3 Uredbe (ES) št. 1467/97 mora Svet na zadevno državo članico nasloviti priporočilo, s katerim določi rok za odpravo čezmernega primanjkljaja. V navedenem priporočilu mora biti določen rok največ šest mesecev, v katerem mora zadevna država članica sprejeti učinkovite ukrepe za odpravo čezmernega primanjkljaja, ki se lahko skrajša na tri mesece, kadar je to upravičeno zaradi resnosti razmer. Poleg tega mora Svet v priporočilu za odpravo čezmernega primanjkljaja zahtevati, da država članica doseže letne proračunske cilje, ki na podlagi napovedi, na kateri temelji navedeno priporočilo, ustrezajo minimalnemu letnemu izboljšanju njenega strukturnega salda, kar pomeni ciklično prilagojenega salda brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, za vsaj 0,5 % BDP, ki je referenčna vrednost.
- (12) Realni BDP Romunije se je leta 2020 zmanjšal za 3,9 %. Glede na pomladansko gospodarsko napoved Komisije iz leta 2021 naj bi se rast realnega BDP povečala na 5,1 % v letu 2021 in 4,9 % v letu 2022. Zasebna potrošnja naj bi okrevala, ko bo vedno več ljudi cepljenih in se bodo ukrepi omejevanja socialnih stikov postopoma odpravljali, rast plač pa naj bi prav tako ostala robustna. Postopen začetek izvajanja projektov v okviru načrta za okrevanje in odpornost iz Uredbe (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta⁽³⁾ naj bi dodatno spodbudil rast naložb. Prispevek neto izvoza, to je izvoza, zmanjšanega za uvoz, naj bi v obdobju, ki ga zajema napoved, ostal negativen. To je zato, ker se pričakuje, da bo uvoz spodbudil okrevanje zasebne potrošnje in rast naložb. Okrevanje zunanje povpraševanja naj bi prispevalo k izvozu, vendar je ta še vedno manj dinamičen kot uvoz. Na obete glede rasti vplivajo uravnotežena tveganja. Na eni strani lahko verodostojna srednjeročna fiskalna strategija pomaga odpraviti pomisleke glede vzdržnosti javnih financ, zlasti v povezavi z ambicioznimi reformami (vključno s tistimi iz načrta za okrevanje in odpornost). To bi pomagalo odpraviti makroekonomska neravnotežja Romunije, ublažilo tveganja za finančno stabilnost in prispevalo k trajnostni rasti, vključno z izboljšanjem naložbenega okolja. Na drugi strani bi lahko negotovost glede oblikovanja javnih politik in zamude ali neučinkovitost pri izvajanju načrta za okrevanje in odpornost povzročile zmanjšanje zaupanja.

⁽³⁾ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

- (13) Romunski parlament je 2. marca 2021 sprejel proračun Romunije in srednjeročno fiskalno strategijo za leto 2021. Fiskalna strategija in informacije o profilu nepovratne finančne podpore ter posojil v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: Mehanizem), vzpostavljenega z Uredbo (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta, so se upoštevale v konvergenčnem programu Romunije za leto 2021 (v nadaljnjem besedilu: konvergenčni program), ki je bil Komisiji predložen 5. maja 2021. Konvergenčni program za primanjkljaj sektorja država načrtuje zmanjšanje z izhodiščnih 9,2 % BDP v letu 2020 na manj kot 3 % BDP do leta 2024, in sicer v naslednjih korakih: 8,0 % BDP v letu 2021, 6,2 % BDP v letu 2022, 4,4 % BDP v letu 2023 in 2,9 % BDP v letu 2024. Fiskalna prilagoditev v konvergenčnem programu temelji predvsem na odhodkih. Nadzor odhodkov (znižanje kot odstotek BDP) se predvideva zlasti pri plačah v javnem sektorju (za 1,4 odstotne točke med letoma 2022 in 2024) in socialnih transferjih (za 0,9 odstotne točke med letoma 2022 in 2024).
- (14) Pomladanska gospodarska napoved Komisije iz leta 2021, podaljšana do leta 2024, predvideva primanjkljaj sektorja država v višini 8,0 % BDP v letu 2021, 7,1 % BDP v letu 2022 in 6,8 % v letih 2023 ter 2024. V napovedi so upoštevani odhodki, ki bodo po pričakovanjih financirani z nepovratnimi sredstvi in posojili iz Mehanizma, kot so predstavljeni v konvergenčnem programu in dodatnih informacijah, zagotovljenih s strani Romunije. Znižanje nominalnega primanjkljaja sektorja država, ki ga napoveduje Komisija, bo predvsem posledica postopnega izteka izrednih ukrepov, sprejetih v odziv na pandemijo COVID-19, višjih prihodkov zaradi pričakovanega gospodarskega okrevanja in dodatnega pozitivnega učinka naložb in reform, ki naj bi se financirale prek Mehanizma. Poleg tega se je romunska vlada odločila zamrzniti plače v javnem sektorju za leti 2021 in 2022, odložiti zvišanja pokojnin leta 2021 in jih samo nekoliko povišati leta 2022, ukrepi, ki prispevajo k boljšim obetom v primerjavi s tistimi iz gospodarske napovedi Komisije iz jeseni 2020. Ti ukrepi so že sprejeti. Poleg tega namerava romunska vlada sprejeti novo pokojninsko zakonodajo, zaradi katere bi odhodki za pokojnine kot odstotek BDP ostali na splošno stabilni. Višji pričakovani primanjkljaj v pomladanski gospodarski napovedi Komisije iz leta 2021 glede na konvergenčni program je posledica dejstva, da načrtovana konsolidacija ni v celoti podprta s sprejetimi oziroma do tega trenutka še ne verodostojno napovedanimi ukrepi in je zato ni bilo mogoče upoštevati v navedeni napovedi. Za strukturni primanjkljaj Komisija napoveduje, da se bo leta 2021 izboljšal za 0,7 odstotne točke BDP in leta 2022 za 0,5 odstotne točke BDP, leta 2023 in 2024 pa poslabšal za 0,1 oziroma 0,4 odstotne točke BDP.
- (15) Dolg sektorja država je konec leta 2018 znašal 34,7 % BDP, konec leta 2019 35,3 % BDP, konec leta 2020 pa 47,3 % BDP. Glede na pomladansko gospodarsko napoved Komisije iz leta 2021 naj bi se konec leta 2021 povišal na 49,7 % BDP, konec leta 2022 na 52,7 % BDP in konec leta 2024 na 59,5 % BDP, s čimer se bo prvič približal referenčni vrednosti 60 % BDP iz Pogodbe, če poleg že sprejetih ali verodostojno napovedanih ne bodo sprejeti nobeni dodatni popravljivi ukrepi.
- (16) Analiza srednje- do dolgoročne vzdržnosti dolga, posodobljena po pomladanski gospodarski napovedi Komisije iz leta 2021, potrjuje, da so na srednji rok tveganja za vzdržnost visoka. Glede na projekcijo za 10-letno obdobje po osnovnem scenariju bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP v obdobju napovedi še naprej povečeval in dosegel blizu 90 % BDP. Tveganja za vzdržnost dolga temeljijo na velikih javnofinančnih primanjkljajih, stroških staranja in ranljivosti dinamike dolga na makrofiskalne pretrese. Povišanja pokojnin, sprejeta poleti 2019 in trenutno odložena do konca leta 2022, so glavni vir tveganj za vzdržnost dolga. Struktura dolga – z velikim deležem dolga v tujih valutah in znatnim deležem dolga v rokah nerezidentov – dodatno povečuje tveganja za vzdržnost dolga, čeprav so posegi romunske centralne banke na sekundarnem trgu pomagali ohraniti stroške izposojanja v letu 2020 na ugodnih ravneh. Poleg tega obstajajo tveganja, povezana s pogojnimi obveznostmi, ki izhajajo iz državnih poroštev (v višini 1,4 % BDP), odobrenih podjetjem in samozaposlenim med krizo zaradi COVID-19. Bruto potrebe po financiranju naj bi se povečale. Nasprotno pa naj bi reforme in naložbe v okviru instrumenta Next Generation EU, če bodo učinkovito izvedene, pozitivno vplivale na rast BDP v prihodnjih letih, s čimer bodo prispevale k vzdržnosti dolga.
- (17) V skladu s členom 3(4) Uredbe (ES) št. 1467/97 se mora čezmerni primanjkljaj odpraviti v letu po tem, ko je bil ugotovljen njegov obstoj, razen v posebnih okoliščinah. Prilagoditveno pot bi bilo treba določiti v skladu z Uredbo (ES) št. 1467/97 ob upoštevanju gospodarskega in fiskalnega položaja zadevne države članice.
- (18) V sedanjih razmerah take posebne okoliščine v Romuniji obstajajo. Če bi se Romuniji odobrilo dodatno leto, kar bi bilo v skladu s pravilom iz člena 3(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, bi bila potrebna zelo močna fiskalna prilagoditev, to pa bi privedlo do znatnega upada proizvodnje, zaradi česar bi lahko bilo ogroženo gospodarsko okrevanje po

pandemiji COVID-19. Prilagoditvena pot z rokom za odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2024 bi kljub temu, da bi še vedno zahtevala znatne letne prilagoditve, pomenila bolj postopen napor in dosegla dobro ravnotežje med konsolidacijo javnih financ ter podporo gospodarskemu okrevanju. Nova prilagoditvena pot upošteva tudi spremenjeni fiskalni položaj, vključno s proračunskimi gibanji v letu 2020 in novo proračunsko strategijo, ki jo je sprejela romunska vlada. Reforme, vključno s tistimi, zaradi katerih se izboljša upravljanje javnih financ, bi bile ključne za trajno odpravo čezmernega primanjkljaja. Glede na te pomisleke in skladno z usmeritvami za fiskalno politiko iz sporočila Komisije z dne 3. marca 2021 je utemeljeno, da se leto 2024 določi kot rok za odpravo čezmernega primanjkljaja.

- (19) Za verodostojno in vzdržno prilagoditveno pot do navedenega roka bi morala Romunija doseči ciljni nominalni primanjkljaj sektorja država v višini 8,0 % BDP leta 2021, 6,2 % BDP leta 2022, 4,4 % BDP leta 2023 in 2,9 % BDP leta 2024 v skladu s cilji romunske vlade. To je na podlagi pomladanske gospodarske napovedi Komisije iz leta 2021 skladno z nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini 3,4 % leta 2021, 1,3 % leta 2022, 0,9 % leta 2023 in 0,0 % leta 2024 ⁽⁶⁾. Takšne stopnje rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov bodo glavni kazalnik za oceno fiskalnega napora, če bo potrebna natančna analiza. Ustrezna letna fiskalna prilagoditev strukturnega salda znaša 0,7 % BDP v letu 2021, 1,8 % BDP v letu 2022, 1,7 % BDP v letu 2023 in 1,5 % BDP v letu 2024.
- (20) Za oceno potencialnega učinka splošne fiskalne politike na proizvod bi bilo treba na tej stopnji znatna plačila iz proračuna Unije (v okviru Mehanizma in drugih skladov Unije) vključiti v zadevni znesek agregata odhodkov, ki se uporablja za merjenje fiskalne naravnosti ⁽⁷⁾. Na tej podlagi naj bi skladi Unije v prihodnjih letih znatno pozitivno vplivali na romunsko gospodarstvo. Natančneje, naložbe in reforme, ki se podpirajo z Mehanizmom, Romuniji zagotavljajo priložnost, da srednjeročno izboljša svoj osnovni fiskalni položaj, hkrati pa še vedno podpira rast in ustvarjanje delovnih mest.
- (21) Ukrepi za proračunsko konsolidacijo bi morali na splošno zagotoviti trajno odpravo čezmernega primanjkljaja, hkrati pa bi morali biti usmerjeni k povečevanju kakovosti javnih financ in krejitvi možnosti za gospodarsko rast. Fiskalne in druge splošnejše gospodarske reforme, vključno z reformami pokojninskega sistema, davčne uprave, plač v javnem sektorju in upravljanja državnih podjetij, bi morale podpreti prizadevanja za konsolidacijo javnih financ in povečati njihovo vzdržnost.
- (22) Romunija je od leta 2016 sistematično in večkrat odstopala od nacionalnih fiskalnih pravil in časovnice za sprejetje srednjeročne fiskalne strategije, določenih v nacionalnem fiskalnem okviru. Polno izvajanje nacionalnega fiskalnega okvira bi v prihodnosti podprlo proračunsko prilagoditev Romunije –

SPREJEL NASLEDNJE PRIPOROČILO:

1. Romunija bi morala najpozneje do leta 2024 odpraviti čezmerni primanjkljaj.
2. Romunija bi morala doseči ciljni nominalni primanjkljaj sektorja država v višini 8,0 % BDP v letu 2021, 6,2 % BDP v letu 2022, 4,4 % BDP v letu 2023 in 2,9 % BDP v letu 2024, kar je v skladu z nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini 3,4 % v letu 2021, 1,3 % v letu 2022, 0,9 % v letu 2023 in 0,0 % v letu 2024. To ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,7 % BDP v letu 2021, 1,8 % BDP v letu 2022, 1,7 % BDP v letu 2023 in 1,5 % BDP v letu 2024.
3. Romunija bi morala v celoti izvesti ukrepe, ki jih je že sprejela za leto 2021. Morala bi določiti in izvajati dodatne ukrepe, ki so potrebni za odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2024. Ukrepi za konsolidacijo proračuna bi morali zagotoviti vzdržno izboljšanje brez oviranja rasti. Nepričakovani prihodki bi se morali uporabiti za zmanjšanje primanjkljaja sektorja država.

⁽⁶⁾ Neto primarne javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za denarna nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so porazdeljene na obdobje štirih let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

⁽⁷⁾ Splošna fiskalna naravnost se meri s primerjanjem spremembe primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov vendar s spremembami odhodkov, financiranih z Mehanizmom ter drugo nepovratno finančno podporo Unije) z 10-letnim povprečjem stopnje potencialne rasti. Vendar ta ocena ne upošteva učinka reform, ki so del načrta za okrevanje in odpornost, ki bi lahko okrepile potencialno gospodarsko rast Romunije. Negativni predznak kazalnika ustreza presežku rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno fiskalno politiko.

4. Svet je določil, da mora Romunija do 15. oktobra 2021 sprejeti učinkovite ukrepe in v skladu s členom 3(4a) Uredbe (ES) št. 1467/97 poročati o konsolidacijski strategiji za izpolnitev ciljev. Nato bi morala Romunija poročati o napredku pri izvajanju tega priporočila vsaj vsakih šest mesecev, dokler ni čezmerni primanjkljaj odpravljen. Poleg tega bi morala Romunija zagotoviti polno in učinkovito izvajanje svojega nacionalnega fiskalnega okvira. Za zagotovitev uspeha srednjeročne fiskalne strategije bo pomembno tudi, da se konsolidacija javnih financ podpre s celovitimi reformami.

To priporočilo je naslovljeno na Romunijo.

V Luxembourg, 18. junija 2021

Za Svet
predsednik
J. LEÃO
