

I

(Rezolucje, zalecenia i Opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 3 kwietnia 2020 r.

mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Rumunii

(2020/C 116/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 126 ust. 7,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej państwa członkowskie są zobowiązane unikać nadmiernego deficytu budżetowego.
- (2) Pakt stabilności i wzrostu opiera się na dążeniu do zapewnienia zdrowych finansów państwa jako środka służącego umocnieniu warunków stabilności cen oraz silnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy.
- (3) W dniu 3 kwietnia 2020 r. Rada podjęła decyzję, zgodnie z art. 126 ust. 6 TFUE, o istnieniu nadmiernego deficytu budżetowego w Rumunii.
- (4) Art. 126 ust. 7 TFUE oraz art. 3 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽¹⁾ wymaga, aby Rada skierowała do danego państwa członkowskiego zalecenia mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w oznaczonym terminie. W zaleceniach tych należy określić termin nie dłuższy niż sześć miesięcy na podjęcie przez dane państwo członkowskie skutecznych działań zmierzających do skorygowania nadmiernego deficytu. W zaleceniu dotyczącym skorygowania nadmiernego deficytu Rada ma również wezwać do osiągnięcia rocznych celów budżetowych, które – w oparciu o prognozę stanowiącą podstawę zalecenia – są spójne z minimalną roczną poprawą salda strukturalnego – tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe – o co najmniej 0,5 % produktu krajowego brutto (PKB), co stanowi wartość odniesienia.
- (5) W prognozie Komisji z zimy 2020 r., uzupełnionej o zmienne budżetowe do 2022 r., przewidziano, że wzrost realnego PKB wyniesie 3,9 % w 2019 r. Przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki Komisja prognozuje, że dynamika wzrostu realnego PKB spowolni, ale pozostanie silna: 3,8 % w 2020 r. i 3,5 % w 2021 r. i 2022 r. Z jednej strony, znaczny bodziec fiskalny aktualnej polityki może nadal w pewnym stopniu napędzać spożycie prywatne. Z drugiej jednak strony, stałe zwiększanie się deficytu budżetowego może podważyć zaufanie konsumentów i inwestorów do trwałości wzrostu gospodarczego. Oczekuje się w związku z tym, że inwestycje osłabną, gdyż inwestorzy prywatni wezmą pod uwagę rosnące zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Przewiduje się, że w okresie objętym prognozą wkład eksportu netto wciąż będzie ujemny, gdyż słaby popyt zewnętrzny nadal wywiera negatywny wpływ na eksport, a spożycie prywatne sprzyja importowi. To z kolei jeszcze bardziej pogorszy wysoki deficyt obrotów bieżących.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

- (6) W dniu 10 grudnia 2019 r. rząd przyjął i przesłał parlamentowi strategię fiskalno-budżetową na lata 2020–2022 („strategia fiskalna”), określającą skorygowany docelowy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3,8 % PKB w 2019 r. – wyższym od wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Podstawą tej korekty – z początkowo planowanego 2,8 % PKB w 2019 r. – były dane dotyczące wykonania budżetu od początku roku. Strategię fiskalną uchwalono w dniu 18 grudnia 2019 r.
- (7) W prognozie Komisji z zimy 2020 r., uzupełnionej o zmienne budżetowe do 2022 r., przewidziano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się powyżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB przez cały okres objęty prognozą. Komisja przewiduje, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 4 % PKB w 2019 r., 4,9 % w 2020 r., 6,9 % w 2021 r. i 7,7 % w 2022 r., przy założeniu kontynuacji dotychczasowego kursu polityki. Deficyt strukturalny ma natomiast zwiększyć się o 1 % PKB w 2020 r., kolejne 1,9 % PKB w 2021 r. i kolejne 0,8 % w 2022 r. Głównym źródłem tego prognozowanego przez Komisję wzrostu deficytu są znaczne podwyżki emerytur uchwalone latem 2019 r. Wyższe wydatki na emerytury przyczynią się do wzrostu deficytu: o 0,9 punktów procentowych PKB w 2020 r., 1,7 punktów procentowych PKB w 2021 r. i 1,1 punktów procentowych PKB w 2022 r. Szacuje się, że mające wejść w życie w sierpniu 2020 r. podwojenie świadczenia na dziecko spowoduje roczne koszty budżetowe w wysokości 0,6 % PKB. W strategii fiskalnej rząd prognozuje, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 3,6 % PKB w 2020 r., 3,4 % w 2021 r. i 2,8 % w 2022 r. Z szacunków rządu wynika, że doprowadziłoby do korekty strukturalnej wynoszącej 0,3 % w 2020 r., 0,2 % w 2021 r. i 0,6 % w 2022 r. Korekta w strategii fiskalnej opiera się głównie na wydatkach. W szczególności prognozuje się, że wydatki na koszty związane z zatrudnieniem, towary i usługi oraz wydatki kapitałowe niewspółfinansowane przez UE spadną jako udział PKB. Prognozowany w strategii fiskalnej niższy deficyt w porównaniu z prognozą Komisji wynika z bardziej optymistycznych prognoz makroekonomicznych przyjętych w strategii fiskalnej oraz z faktu, że strategia ta nie uwzględnia wpływu budżetowego niektórych przyjętych środków, podczas gdy planowane ograniczenie wydatków bieżących nie znajduje pełnego potwierdzenia w środkach uchwalonych lub zapowiedzianych w wiarygodny sposób i w związku z tym nie mogło zostać w pełni uwzględnione w prognozie Komisji.
- (8) W 2018 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Rumunii wyniósł 34,7 % PKB. W prognozie Komisji przewidziano, że dług ten wzrośnie do 46,6 % PKB w 2022 r., utrzymując się tym samym poniżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie.
- (9) Na podstawie art. 3 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 korektę nadmiernego deficytu należy osiągnąć w roku następującym po roku jego stwierdzenia (czyli w tym przypadku w 2021 r.), chyba że zaistnieją szczególne okoliczności. Ścieżkę dostosowania należy określić zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1467/97, uwzględniając sytuację gospodarczą i budżetową danego państwa członkowskiego.
- (10) Takie szczególne okoliczności występują w omawianym przypadku Rumunii. Korekta nadmiernego deficytu do 2021 r. wymagałaby zbyt gwałtownej korekty budżetowej i doprowadziłaby do znacznego zmniejszenia produkcji. Dłuższa ścieżka dostosowania, chociaż wciąż wymagać będzie znacznych rocznych korekt, miałyby bardziej stopniowy wpływ na wzrost i uwzględniałaby fakt, że rok budżetowy 2020 już się zaczął. Reformy strukturalne prowadzone równoległe do konsolidacji budżetowej przyczynią się do zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu. W związku z tym, uwzględniając też sytuację gospodarczą i budżetową w Rumunii, uzasadnione jest wyznaczenie terminu korekty nadmiernego deficytu na 2022 r.
- (11) Wiarygodna i trwała ścieżka dostosowania w tym terminie wymagałaby, aby Rumunia osiągnęła docelowy nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 3,6 % PKB w 2020 r., 3,4 % PKB w 2021 r. oraz 2,8 % PKB w 2022 r., co – na podstawie prognozy Komisji – jest spójne z utrzymaniem nominalnej stopy wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto⁽²⁾ na poziomie 8,2 % w 2020 r., 5,5 % w 2021 r. oraz 5,5 % w 2022 r. Jeżeli niezbędna będzie dokładna analiza, taka stopa wzrostu wydatków netto będzie podstawowym wskaźnikiem oceny wysiłku fiskalnego. Odpowiednia roczna korekta salda strukturalnego wynosi 0,5 % PKB w 2020 r., 0,8 % PKB w 2021 r. oraz 0,8 % PKB w 2022 r. Z aktualnych prognoz wynika, że te docelowe poziomy wciąż będą umożliwiały roczny wzrost realnych wydatków netto. Osiągnięcie tych docelowych poziomów prawdopodobnie będzie wymagało ponownego przeanalizowania uchwalonego wzrostu emerytur i innych nowych środków, które powodują znaczne zwiększenie deficytu w scenariuszu odniesienia.

(2) Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres czterech lat. Uwzględnia się dyskrejonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (12) Środki konsolidacji budżetowej powinny zapewnić trwałą korektę, mając jednocześnie na celu podniesienie jakości finansów publicznych i wzmocnienie potencjału wzrostu gospodarki.
- (13) Od 2016 r. Rumunia systematycznie i wielokrotnie odstępowała od reguł fiskalnych zapisanych w krajowych ramach budżetowych, co sprawiło, że w dużej mierze utraciły one skuteczność. W przyszłości Rumunia musi zapewnić pełne stosowanie krajowych ram budżetowych.
- (14) W perspektywie średnio- i długoterminowej ryzyko dla stabilności finansów publicznych wydaje się wysokie ze względu na znaczny deficyt budżetowy i koszt starzenia się społeczeństwa. Wzrost emerytur, który został uchwalony w 2019 r. i ma wejść w życie w latach 2019–2021, w znacznym stopniu przyczynia się do tego ryzyka. Potwierdza to pilną konieczność pełnego przywrócenia długoterminowej stabilności finansów publicznych,

NINIEJSZYM ZALECA:

1. Rumunia powinna zlikwidować obecny nadmierny deficyt najpóźniej do 2022 r.
2. Rumunia powinna osiągnąć docelowy nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 3,6 % PKB w 2020 r., 3,4 % PKB w 2021 r. oraz 2,8 % PKB w 2022 r., co jest spójne z utrzymaniem nominalnej stopy wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto na poziomie 8,2 % w 2020 r., 5,5 % w 2021 r. oraz 5,5 % w 2022 r., co z kolei odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB w 2020 r., 0,8 % PKB w 2021 r. oraz 0,8 % PKB w 2022 r.
3. Rumunia powinna określić i rygorystycznie wdrożyć środki niezbędne do osiągnięcia korekty nadmiernego deficytu do 2022 r. Środki konsolidacji budżetowej powinny zagwarantować trwałą korektę w sposób sprzyjający wzrostowi. Rumunia powinna wykorzystać wszelkie nadzwyczajne dochody do redukcji deficytu.
4. Rada wyznacza dzień 15 września 2020 r. jako termin na podjęcie przez Rumunię skutecznych działań oraz, zgodnie z art. 3 ust. 4a rozporządzenia (WE) nr 1467/97, na przedłożenie szczegółowego sprawozdania na temat planowanej strategii konsolidacji budżetowej, która ma służyć osiągnięciu wyznaczonych celów. Władze rumuńskie powinny następnie składać sprawozdania z postępów we wdrażaniu tych zaleceń co najmniej raz na sześć miesięcy, aż do skorygowania nadmiernego deficytu.

Władze rumuńskie powinny ponadto zapewnić pełne stosowanie krajowych ram budżetowych. Aby zapewnić skuteczną realizację strategii konsolidacji budżetowej, konieczne będzie też wsparcie konsolidacji budżetowej kompleksowymi reformami strukturalnymi, zgodnie z zaleceniami Rady skierowanymi do Rumunii w ramach europejskiego semestru, a w szczególności zaleceniami odnoszącymi się do procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Niniejsze zalecenie skierowane jest do Rumunii.

Sporządzono w Brukseli dnia 3 kwietnia 2020 r.

W imieniu Rady
G. GRIĆ RADMAN
Przewodniczący
