

Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 541 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**Доклад на Комисията до Съвета съгласно член 11, параграф 2 от Регламент (ЕО)
№ 1466/97 относно мисията за засилено наблюдение в Румъния от 14—15 март
2019 година**

Настоящият доклад относно мисия за засилено наблюдение, проведена в Румъния, се предава на Съвета в съответствие с член 11, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1466/97¹. Както е предвидено в член 11, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97, предварителните констатации от мисията бяха изпратени предварително на румънските органи за коментар.

**Румъния — Процедура при значително отклонение
мисия за засилено наблюдение, 14—15 март 2019 г.**

Доклад

1. Въведение

Румъния подлежи на процедури при значително отклонение от пролетта на 2017 г. Румъния беше първата държава членка, обект на процедура при значително отклонение (ПЗО). Първата процедура бе открита през пролетта на 2017 г. вследствие на наблюдаваното значително отклонение на Румъния от нейната средносрочна бюджетна цел (СБЦ) през 2016 г., когато структурният дефицит се увеличи до 2,6 % от БВП, докато през 2015 г. беше 0,6 %. На 16 юни 2017 г. Съветът отправи препоръка, в която поиска от Румъния корекция на структурното салдо от 0,5 % от БВП през 2017 г. Това е изискването, което при „нормални условия“ се основава на матрицата от превантивната част на Пакта за стабилност и растеж. През есента на 2017 г. Съветът стигна до заключението, че Румъния не е предприела ефективни действия в отговор на тази препоръка, като усилията ѝ са били насочени само върху избягването на нарушаването на референтната стойност от 3 % от БВП за номиналния дефицит. През декември 2017 г. Съветът издаде преразгледана препоръка за откриване на ПЗО, в която призова за корекция на структурното салдо от 0,8 % от БВП през 2018 г. През пролетта на 2018 г. Съветът отново стигна до заключението, че Румъния не е предприела ефективни действия. В Регламент (ЕО) № 1466/97 не се предвижда допълнително преразглеждане на препоръката в рамките на една ПЗО. Поради това през юни 2018 г. тази ПЗО вече не е актуална.

Веднага след това през 2018 г. бе открита нова процедура/ПЗО вследствие на значителното отклонение през 2017 г. от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. В своята препоръка от 22 юни 2018 г. Съветът поиска от Румъния да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 3,3 % през 2018 г. и 5,1 % през 2019 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,8 % от БВП както през 2018 г., така и през 2019 г. На 4 декември 2018 г. Съветът стигна до заключението, че органите не възнамеряват да предприемат действия по тази препоръка, като усилията им са били съсредоточени само върху избягването на нарушаването на

¹ Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1).

референтната стойност от 3 % от БВП за номиналния дефицит. Въз основа на това Съветът прие преразгледана препоръка, с която поиска от Румъния да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че темпът на номинален растеж на нетните първични държавни разходи не превишава 4,5 % през 2019 г., което съответства на структурна корекция в размер на 1,0 % от БВП през 2019 г. От Румъния бе поискано да докладва на Съвета до 15 април 2019 г. за предприетите действия, евентуално като част от своята програма за конвергенция. Оценката на Комисията на доклада, изпратен от Румъния, е публикувана като част от пакета за европейския семестър.

В настоящия доклад са представени констатациите от мисията за засилено наблюдение в Румъния, която се проведе на 14 и 15 март 2019 г. Мисията се състоя на основата на член 11, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97. Екипът на мисията се срещна с министъра на финансите Eugen Teodorovici, управителя на Националната банка на Румъния (НБР) Mugur Isărescu, както и с ръководителя на Фискалния съвет на Румъния Ionuț Dumitru, придружени от съответните им служители. Както и при предишни подобни мисии целта беше да се обсъдят фискалните мерки, планирани от органите, да се подчертае наличието на фискални рискове и да се насърчи спазването на препоръката за откриване на ПЗО. Настоящият доклад се основава на информацията, получена преди и по време на мисията.

2. Констатации от мисията

Номиналният дефицит за 2018 г. бе около 3 % от БВП, което означава неспазване на изискването за фискална консолидация за 2018 г. Бюджетният дефицит за 2018 г. възлизаше на 2,9 % от БВП в парично изражение, което представлява слабо увеличение спрямо 2,8 % от БВП през 2017 г. На 23 април 2019 г. ще стане известен дефицитът на начислена основа (по ЕСС), който е величината от значение по силата на Пакта за стабилност и растеж. Някои видове приходи, като например извънредните дивиденди от държавните предприятия или възстановявания на суми (в края на 2018 г.) на фондовете на Съюза за проекти, осъществени преди 2018 г., подобриха паричните приходи за 2018 г., но най-вероятно няма да бъдат част от данните за 2018 г. на база текущо начисляване. От друга страна възстановяванията на ДДС бяха нетипично малки през януари 2019 г. с положително въздействие върху приходите през 2018 г. на начислена основа (благодарение на метода за едномесечна корекция на данните на касова основа), но въздействието бе отрицателно за 2019 г. Освен това разликата между платеното и доставено военно оборудване би трябвало да намали разходите за 2018 г. на начислена основа. Министерството на финансите изглеждаше убедено, че дефицитът за 2018 г. на начислена основа ще бъде малко под 3 % от БВП, а Фискалният съвет изтъкна риска дефицитът за 2018 г. слабо да надхвърли този праг.

Органите са си поставили за цел незначителна структурна корекция през 2019 г. и по този начин не възнамеряват да предприемат действия по препоръката за откриване на ПЗО. Министърът на финансите потвърди, че правителството няма намерение да се съобрази с препоръката на Съвета от 4 декември 2018 г. Органите

продължават да съсредоточават усилията си върху поддържането на номиналния дефицит под прага от 3 % от БВП, предвиден в Договора, като по този начин целят да избегнат корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж. На 14 март 2019 г. парламентът прие със значително закъснение бюджета за 2019 г. и многогодишна фискална стратегия. В бюджета е заложена цел за 2,76 %-ен дефицит от БВП, което е над целта от 2,55 %, първоначално предложена от правителството, вследствие решение на парламента да бъдат увеличени социалните разходи (надбавка за дете на издръжка) без компенсаторни мерки. Съответната цел за дефицита на начислена основа е близо до 2,8 % от БВП. Въз основа на собствените разчети на правителството към момента на провеждането на мисията, номиналният дефицит би довел до корекция на структурното салдо от около 0,1 % в сравнение с 2018 г., което представлява значително отклонение от препоръката на Съвета (структурна корекция в размер на 1 % от БВП).

Налице са рискове за постигането на бюджетната цел за 2019 г. Министърът на финансите посочи, че данъчната администрация (ANAF) скоро ще обяви мерки, обосноваващи прогнозите за данъчните постъпления в бюджета за 2019 г. Според министъра на финансите правителството работи по мерки за митническия контрол и трансферното ценообразуване, що се отнася до приходите, а по отношение на разходите ще се упражнява по-строг контрол на месечните разходи от страна на правителствените органи. Екипът на мисията припомни на министъра, че докладът относно предприетите действия, който трябваше да бъде представен до 15 април 2019 г., следва да съдържа информация за планираните мерки и количественото определяне на очакваното фискално въздействие за всяка мярка, включително за мерките за подобряване на спазването на данъчното законодателство. Според Фискалния съвет макроикономическите хипотези за пазара на труда (динамиката на броя на служителите и на брутните заплати в частния сектор) изглеждат твърде оптимистични и може да доведат до надценяване на приходите от социалноосигурителни вноски. Освен това бюджетът предполага значително подобрение на спазването на законодателството за ДДС, без да се предприемат специфични мерки в подкрепа на подобрението. Фискалният съвет добави, че що се отнася до разходите, пенсиите и вноската в ЕС изглеждат подценени. От друга страна, бюджетът не включва приходите от новия данък върху банковите активи, нито пренасочването на социалноосигурителните вноски от втория стълб на пенсионната система. Фискалният съвет заяви, че при непроменена фискална и бюджетна политика, балансът на риска клони силно към много по-голям дефицит, отколкото предвидения от правителството, и значително над референтната стойност от 3 % от БВП, предвидена в Договора.

Новият закон за пенсиите представлява значителен риск от увеличение на бюджетния дефицит през 2020 г. и по-нататък. Министърът на финансите заяви, че правителството планира фискална корекция през 2020 г. и по-късно. В многогодишната фискална стратегия, придружаваща бюджета за 2019 г., е заложена цел за номиналния дефицит от 2,3 % от БВП през 2020 г. и 2,0 % от БВП през 2021 г. Въпреки това Фискалният съвет изрази загриженост във връзка с въздействието върху бюджета на

закона за пенсиите, приет в края на 2018 г. Той увеличава точките за пенсия (основния параметър, използван за индексване на пенсиите) с 15 % през септември 2019 г. и с 40 % през септември 2020 г. Със закона ще се повишат и другите параметри за пенсиите от 2021 г. Самият Фискален съвет предвижда номиналният дефицит да нарасне до около 4 % от БВП през 2020 г. и до над 5 % от БВП през 2021 г. Тази тенденция е сходна с прогнозата на Комисията и контрастира с целите на Министерството на финансите за фискална корекция през тези години.

Органите работят по изменения в новия данък върху банковите активи. В края на декември 2018 г. правителството прие извънредна наредба (GEO № 114/2018), съдържаща няколко данъчни мерки, включително въвеждането на данък върху банковите активи, съществени изменения на втория пенсионен стълб и данъци за енергийните и телекомуникационните дружества. Новият данък върху банковите активи (който правителството нарича „данък върху алчността“) се налага върху общата стойност на активите и е свързан с равнището на междубанковия лихвен процент (ROBOR). Мисията изрази опасения, че данъкът може да засегне финансовата стабилност, да намали посредничеството в банковия сектор и да повлияе непряко на нормалното гладко провеждане на паричната политика. Министърът на финансите информира мисията, че след обсъждания със заинтересованите страни, данъкът върху банковите активи ще бъде изменен преди края на март. НБР сподели загрижеността на Комисията относно данъка върху банковите активи и потвърди, че данъкът може да претърпи промени, които да смекчат отрицателните последици от него.

Правителството би могло да промени приетите наскоро мерки, отслабващи втория пенсионен стълб. Въз основа на реформа на системата, проведена през 2008 г., част от вноските за социална сигурност е насочена към финансираните индивидуални сметки (схема с определени вноски) в частно управлявани пенсионни фондове (втория стълб). Вноските във втория стълб, които съгласно първоначалната реформа трябваше до 2016 г. да бъдат постепенно увеличени до 6 % от brutното възнаграждение, до 2017 г. бяха едва 5,1 % и бяха намалени до 3,75 % през 2018 г. С Наредба 114/2018 бяха въведени допълнителни промени с широкообхватни последици. С нея вторият стълб стана незадължителен, като понастоящем служителите имат възможност да предпочетат да се оттеглят от него, след като са плащали вноски в продължение на пет години във втория стълб и да прехвърлят бъдещите вноски към първия стълб. Дружествата в строителството могат да освободят изцяло своите служители от втория пенсионен стълб. С Наредбата значително бяха увеличени и минималните капиталови изисквания към дружествата, управляващи пенсионни фондове, доста над тези в останалите държави членки, и бе намалена административната такса върху brutните вноски. Промените в оперативната среда водят до много голяма степен на непредсказуемост за дружествата, управляващи пенсионни фондове, и се отразяват отрицателно на техните финансови резултати. Всички седем управляващи дружества, извършващи дейност в Румъния, обявиха в някакъв момент, че обмислят да напуснат пазара. По време на мисията министърът на финансите заяви, че правителството води разговори със заинтересованите

страни и че новите такси и капиталовите изисквания може да бъдат изменени. Мисията изтъкна важността на предвидимостта при изготвянето на политиките.

Правителството напредва с плана си да създаде Държавен фонд за развитие и инвестиции (FSDI). На 8 март 2019 г. правителството прие решение за създаването на FSDI. FSDI ще притежава комбинация от парични средства и капитал в някои от най-печелившите държавни предприятия (ДП) в Румъния със заявената цел да се генерира доход, който да помогне за финансирането на вътрешните инвестиции. Мисията повтори опасенията на Комисията по отношение на FSDI. Тези опасения включват i) степента, до която правилата за корпоративно управление ще се прилагат към самия FSDI и ДП в неговия портфейл; ii) липсата на ясна инвестиционна стратегия и (iii) рисковете за държавния бюджет. Мисията припомни, че ако FSDI не бъде зачислен към сектор „Държавно управление“, салдото на консолидирания държавен бюджет ще намалее поради пропуснатите приходи от дивиденди от ДП, прехвърлени към FSDI (в размер на около 0,4 — 0,5 % от БВП годишно). Министърът поясни, че FSDI няма да бъде създаден преди средата на 2019 г. и по този начин пропуснатите приходи от дивиденди няма да се отразят напълно на дефицита за 2019 г.