

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 541 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

**Kommissionens rapport till rådet enligt artikel -11.2 i förordning (EG) nr 1466/97 om
det utökade övervakningsuppdraget i Rumänien den 14–15 mars 2019**

Denna rapport om ett utökat övervakningsuppdrag i Rumänien översänds till rådet i enlighet med artikel -11.4 i förordning (EG) nr 1466/97¹. De preliminära resultaten av övervakningsuppdraget har tidigare översänts till de rumänska myndigheterna för synpunkter i enlighet med artikel -11.5 i förordning (EG) nr 1466/1997.

**Rumänien – förfarande vid betydande avvikelse
Utökat övervakningsuppdrag, 14–15 mars 2019
Rapport**

1. Inledning

Rumänien har omfattats av förfaranden vid betydande avvikelse sedan våren 2017.

Rumänien var den första medlemsstat som omfattades av ett förfarande vid betydande avvikelse (nedan kallat *avvikelseförfarande*). Det första avvikelseförfarandet inleddes våren 2017 sedan det konstaterats att Rumänien avvikit betydligt från sitt medelfristiga budgetmål under 2016, då det strukturella underskottet växte till 2,6 % av BNP, från 0,6 % 2015. Den 16 juni 2017 utfärdade rådet en rekommendation om att Rumänien borde uppnå en strukturell anpassning på 0,5 % av BNP under 2017, vilket är det matrisbaserade standardkravet under ”normala förhållanden” enligt stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Under hösten 2017 slog rådet fast att Rumänien inte hade vidtagit effektiva åtgärder till följd av denna rekommendation, utan att ansträngningarna enbart inriktats på att undvika att det samlade underskottet överstiger referensvärdet på 3 % av BNP. I december 2017 utfärdade rådet en reviderad rekommendation enligt avvikelseförfarandet om att uppnå en strukturell anpassning på 0,8 % av BNP under 2018. Under våren 2018 slog rådet återigen fast att Rumänien inte hade vidtagit några effektiva åtgärder. Det finns inga bestämmelser i förordning (EG) nr 1466/97 om ytterligare en reviderad rekommendation inom ett och samma avvikelseförfarande. Det ovannämnda avvikelseförfarandet löpte således ut i juni 2018.

Omedelbart därefter inleddes samma år ett nytt avvikelseförfarande till följd av en konstaterad betydande avvikelse under 2017 från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. I sin rekommendation av den 22 juni 2018 begärde rådet att Rumänien skulle vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 3,3 % under 2018 och 5,1 % under 2019, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,8 % av BNP för både 2018 och 2019. Den 4 december 2018 slog rådet fast att myndigheterna inte hade för avsikt att följa denna rekommendation, utan enbart inriktade sig på att undvika att det samlade underskottet överstiger referensvärdet på 3 % av BNP. På denna grundval utfärdade rådet en reviderad rekommendation där Rumänien uppmanades vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 4,5 % under 2019,

¹ Rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

vilket motsvarar en strukturell anpassning på 1,0 % av BNP för 2019. Rumänien skulle också senast den 15 april 2019 rapportera till rådet vilka åtgärder som vidtagits, om möjligt som en del av dess konvergensprogram. Kommissionens bedömning av den rapport som Rumänien lämnade in offentliggörs inom ramen för den europeiska planeringsterminens vårpaket.

I denna rapport presenteras resultaten av det utökade övervakningsuppdraget i Rumänien den 14 och 15 mars 2019. Övervakningsuppdraget utfördes på grundval av artikel -11.2 i förordning (EG) nr 1466/97. Delegationen träffade finansminister Eugen Teodorovici, centralbankschefen Mugur Isărescu och direktören för Rumäniens finanspolitiska råd Ionuț Dumitru, vilka åtföljdes av respektive personal. Precis som vid tidigare liknande övervakningsuppdrag var syftet att diskutera myndigheternas planerade finanspolitiska åtgärder, att framhålla offentligfinansiella risker och uppmuntra landet att följa den rekommendation som utfärdats enligt avvikelseförfarandet. Denna rapport bygger på information som inhämtades före och under övervakningsuppdraget.

2. Resultat av övervakningsuppdraget

Det samlade underskottet för 2018 uppgick till omkring 3 % av BNP, vilket innebär att budgetkonsolideringskravet för 2018 inte iakttagits. Det offentliga underskottet för 2018 motsvarade 2,9 % av BNP i likvida termer, en liten ökning från 2,8 % av BNP för 2017. Underskottet i (periodiserade) ENS-termer, som är den relevanta siffran enligt stabilitets- och tillväxtpakten, skulle bli tillgängligt den 23 april 2019. Vissa inkomstposter, exempelvis överutdelningar från statsägda företag eller utbetalningar (vid utgången av 2018) av unionsmedel för projekt som genomförts före 2018, ökade de likvida intäkterna för 2018 men kommer sannolikt inte att ingå i de periodiserade siffrorna för 2018. Samtidigt var momsåterbetalningarna onormalt låga i januari 2019, vilket får en positiv effekt på 2018 års periodiserade intäkter (beroende på metoden med enmånadsjustering av likvida siffror) och en negativ effekt för 2019. Diskrepansen mellan betalad och levererad militär utrustning borde också minska 2018 års periodiserade utgifter. Finansministeriet föreföll övertygat om att underskottet för 2018, beräknat i periodiserade termer, skulle uppnå en nivå precis under 3 % av BNP, medan det finanspolitiska rådet framhöll att det finns en risk att 2018 års underskott överstiger denna tröskel något.

Myndigheterna har som mål för 2019 en marginell strukturell anpassning och avser således inte att följa rekommendationen enligt avvikelseförfarandet. Finansministern bekräftade att regeringen inte har någon avsikt att efterleva rådets rekommendation av den 4 december 2018. Myndigheterna är fortsatt inriktade på att behålla det samlade underskottet under fördragets tröskelvärde på 3 % av BNP för att undvika tillämpning av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del. Parlamentet antog 2019 års budget och fleråriga finanspolitiska strategi först den 14 mars 2019, vilket utgör en avsevärd försening. Budgeten har som mål ett underskott i likvida termer på 2,76 % av BNP, vilket ligger ovanför det mål på 2,55 % som ursprungligen föreslagits av regeringen beroende på ett beslut av parlamentet om höjda sociala utgifter (barnbidrag) utan kompenserande åtgärder. Det motsvarande underskottsmålet i periodiserade termer ligger nära 2,8 % av BNP. Enligt regeringens egna

bedömningar vid tidpunkten för delegationens besök skulle detta samlade underskott innebära en strukturell anpassning på omkring 0,1 % jämfört med 2018, vilket ligger klart under rådets rekommendation (en strukturell anpassning på 1 % av BNP).

Det finns risker för att 2019 års budgetmål inte uppfylls. Finansministern uppgav att skatteförvaltningen snart skulle tillkännage de åtgärder som ligger till grund för de beräknade skatteinkomsterna enligt 2019 års budget. Enligt finansministern arbetar regeringen på åtgärder avseende tullkontroller och internprissättning på inkomstsidan respektive ökad kontroll av statliga enheters månatliga utgifter på utgiftssidan. Delegationen erinrade ministern om att rapporten om vidtagna åtgärder, som skulle lämnas senast den 15 april 2019, borde innehålla närmare uppgifter om planerade åtgärder och en kvantifiering av förväntade offentligfinansiella effekter av respektive åtgärd, inbegripet i fråga om åtgärder för att förbättra skattedisciplinen. Enligt det finanspolitiska rådet förefaller de makroekonomiska antagandena rörande arbetsmarknaden (antalet anställda och bruttolöneutveckling i den privata sektorn) vara mycket optimistiska, vilket medför att inkomsterna från sociala avgifter kan vara överskattade. I budgeten förutsätts också en betydligt bättre efterlevnad av momsreglerna utan att några specifika åtgärder till stöd för detta anges. När det gäller utgiftssidan tillade det finanspolitiska rådet att pensioner och avgiften till EU verkar vara underskattade. Samtidigt inbegriper budgeten inte intäkter från den nya skatten på banktillgångar och inte heller någon omläggning av sociala avgifter från den andra pensionspelaren. Enligt det finanspolitiska rådet tyder de samlade riskerna, vid ett antagande om oförändrad finans- och budgetpolitik, till övervägande del på mycket högre underskott än vad som följer av regeringens beräkningar och på att underskotten avsevärt kommer att överskrida fördragets referensvärde på 3 % av BNP.

Den nya pensionslagen medför en betydande uppåtrisk för underskottet i de offentliga finanserna 2020 och senare. Finansministern uppgav att regeringen planerar en finanspolitisk anpassning under 2020 och därefter. Den fleråriga finanspolitiska strategi som åtföljer 2019 års budget har som mål ett samlat underskott på 2,3 % av BNP för 2020 och 2,0 % av BNP för 2021. Det finanspolitiska rådet är emellertid oroligt över de offentligfinansiella effekterna av den pensionslag som antogs i slutet av 2018. Den innebär en höjning av pensionspoängen (den viktigaste parametern för indexering av pensioner) med 15 % i september 2019 och med 40 % i september 2020. Lagen innebär även uppjusteringar av övriga pensionsparametrar från och med 2021. Enligt det finanspolitiska rådets beräkningar kommer det samlade underskottet att öka till omkring 4 % av BNP för 2020 och till en nivå över 5 % av BNP för 2021, vilket är en utveckling som liknar kommissionens beräkningar och strider mot finansministeriets mål i fråga om en finanspolitisk anpassning för dessa år.

Myndigheterna arbetar på förändringar av den nya skatten på banktillgångar. I slutet av december 2018 antog regeringen en nödförordning (GEO 114/2018) som innefattade flera finanspolitiska åtgärder, däribland en skatt på bankers tillgångar, betydande förändringar av den andra pensionspelaren och skatter på energi- och telekombolag. Den nya skatten på banktillgångar (som regeringen benämner ”en skatt på penninglystnad”) tas ut på de totala tillgångarna och är kopplad till interbankkräntan (ROBOR). Delegationen uttryckte oro för att

skatten kan inverka på den finansiella stabiliteten, minska banksektorns förmedling av finansiering och indirekt störa ett normalt och smidigt genomförande av penningpolitiken. Efter diskussioner med de berörda parterna informerade finansministern delegationen om att skatten på banktillgångar kommer att ändras före mars månads utgång. Centralbanken delade kommissionens betänkligheter angående skatten på banktillgångar och bekräftade att skatten kan komma att ändras på ett sätt som dämpar dess negativa effekter.

Regeringen kan komma att ändra nyligen antagna åtgärder som försvagar den andra pensionspelaren. Baserat på en systemomfattande reform som infördes 2008 går en del av de sociala avgifterna till fonderade enskilda konton (ett avgiftsbestämt system) i privat förvaltade pensionsfonder (andra pensionspelaren). Avgifterna till den andra pelaren, som enligt den ursprungliga reformen gradvis skulle höjas till 6 % av bruttolönerna senast 2016, uppgick 2017 till blott 5,1 % och sänktes under 2018 till 3,75 %. Genom förordning 114/2018 infördes ytterligare ändringar med vittomfattande effekter. Den andra pelaren blev frivillig genom att arbetstagare fick möjlighet att träda ur systemet efter att ha bidragit till den andra pelaren under fem år och även rätt att överföra framtida avgifter till den första pelaren. Företag inom byggsektorn kan helt och hållet undanta sina anställda från den andra pensionspelaren. Genom förordningen höjdes också minimikapitalkraven för pensionsfondsförvaltningsbolag kraftigt till nivåer klart över nivåerna i andra medlemsstater medan den administrativa avgiften för bruttoinsättningar sänktes. Sådana ändringar gör att de operativa förutsättningarna för denna typ av förvaltningsbolag blir mycket oförutsägbara och inverkar negativt på sådana bolags finansiella resultat. Samtliga sju förvaltningsbolag som verkar i Rumänien har vid någon tidpunkt tillkännagett att de överväger att lämna marknaden. Under övervakningsuppdraget sade finansministern att regeringen för diskussioner med de berörda parterna och att de nya avgifterna och kapitalkraven kan komma att ändras. Delegationen betonade att det politiska beslutsfattandet måste vara förutsägbart.

Regeringen går vidare med sin plan att inrätta en statlig utvecklings- och investeringsfond (FSDI). Den 8 mars 2019 antog regeringen ett beslut om inrättande av FSDI. Denna fond kommer att förvalta en kombination av likvida medel och aktier i några av Rumäniens mest lönsamma statsägda företag, med det uttalade målet att generera inkomster för att bidra till finansiering av inhemska investeringar. Delegationen upprepade kommissionens betänkligheter angående denna fond. Dessa gäller bland annat i) den utsträckning i vilken regler om bolagsstyrning kommer att tillämpas på själva fonden och de statsägda företagen i dess portfölj, ii) avsaknad av en tydlig investeringsstrategi och iii) risker för statens budget. Delegationen erinrade om att om fonden klassificeras utanför den offentliga förvaltningen, kommer saldoutdelning i de offentliga finanserna att försämrast till följd av att utdelningen från de statsägda företagen till fonden inte räknas med (motsvarande omkring 0,4–0,5 % av BNP per år). Ministern klargjorde att fonden inte kommer att inrättas före halvårsskiftet 2019 och att den uteblivna utdelningen således inte kommer att få fullt genomslag i 2019 års underskott.