Dit verslag over de missie voor versterkt toezicht op Roemenië wordt aan de Raad toegezonden krachtens artikel -11, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1466/97[[1]](#footnote-2). De voorlopige bevindingen van die missie zijn overeenkomstig artikel -11, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1466/97 voor commentaar meegedeeld aan de Roemeense autoriteiten.

**Roemenië – Procedure bij significante afwijking**

**Missie voor versterkt toezicht, 14-15 maart 2019**

**Verslag**

**1. Inleiding**

**Sinds het voorjaar 2017 lopen ten aanzien van Roemenië procedures bij significante afwijking.** Roemenië was de eerste lidstaat ten aanzien waarvan een procedure bij significante afwijking is ingeleid. Naar aanleiding van een waargenomen significante afwijking door Roemenië van zijn budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2016, toen het structurele tekort was opgelopen tot 2,6 % van het bbp — tegenover 0,6 % in 2015 —, is in het voorjaar van 2017 de eerste procedure bij significante afwijking ingeleid. Op 16 juni 2017 heeft de Raad een aanbeveling gedaan waarin hij Roemenië verzocht om een structurele aanpassing van 0,5 % van het bbp in 2017, wat in de matrix van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact het vereiste in "normale tijden" is. In het najaar van 2017 heeft de Raad geconcludeerd dat Roemenië geen effectieve actie had ondernomen naar aanleiding van die aanbeveling, en dat de inspanningen er uitsluitend op waren gericht te voorkomen dat de referentiewaarde van een nominaal tekort van 3 % van het bbp werd overschreden. In december 2017 heeft de Raad een herziene aanbeveling in een procedure bij significante afwijking uitgebracht waarin hij verzocht om een structurele aanpassing met 0,8 % van het bbp in 2018. In het voorjaar 2018 heeft de Raad andermaal geconcludeerd dat Roemenië geen effectieve actie had ondernomen. In Verordening (EG) nr. 1466/97 is niet voorzien in een verder herziene aanbeveling in het kader van één enkele procedure bij significante afwijking. Daarom is die procedure bij significante afwijking in juni 2018 afgelopen.

**Onmiddellijk nadien is in 2018 een nieuwe procedure bij significante afwijking ingeleid als gevolg van de significante afwijking in 2017 van het aanpassingstraject richting de budgettaire middellangetermijndoelstelling.** In zijn aanbeveling van 22 juni 2018 heeft de Raad Roemenië verzocht de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven niet hoger uitkomt dan 3,3 % in 2018 en 5,1 % in 2019, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,8 % van het bbp in zowel 2018 als 2019. Op 4 december 2018 heeft de Raad geconcludeerd dat de autoriteiten niet voornemens waren actie te ondernemen naar aanleiding van die aanbeveling, en dat hun inspanningen er uitsluitend op waren gericht te voorkomen dat de referentiewaarde van een nominaal tekort van 3 % van het bbp werd overschreden. Op grond daarvan heeft de Raad een herziene aanbeveling uitgebracht waarin hij Roemenië verzocht de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet meer dan 4,5 % bedraagt, hetgeen overeenstemt met een structurele aanpassing van 1,0 % van het bbp in 2019. Roemenië is verzocht om tegen 15 april 2019 aan de Raad verslag te doen over de actie die het land eventueel in het kader van zijn convergentieprogramma heeft ondernomen. De beoordeling door de Commissie van het door Roemenië ingediende verslag wordt bekendgemaakt in het kader van het Europees Semester.

**Dit verslag bevat de bevindingen over de missie voor versterkt toezicht in Roemenië die plaatsvond op 14 en 15 maart 2019.** De missie is uitgevoerd op basis van artikel -11, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Het team van de missie had bijeenkomsten met de minister van Financiën, Eugen Teodorovici, de president van de Roemeense centrale bank (Banca Naţională a României), Mugur Isărescu, en het hoofd van de begrotingsraad (Consiliul fiscal), Ionuţ Dumitru, begeleid door hun respectieve medewerkers. Evenals bij eerdere dergelijke missies was het de bedoeling de door de autoriteiten geplande begrotingsmaatregelen te bespreken, het bestaan van begrotingsrisico's te beklemtonen en de naleving van de aanbeveling in een procedure bij significante afwijking aan te moedigen. Dit verslag is gebaseerd op informatie die is verkregen in de periode vóór en tijdens die missie.

**2. Bevindingen van de missie**

**Het nominale tekort over 2018 bedroeg rond 3 % van het bbp, hetgeen betekent dat het vereiste van begrotingsconsolidatie voor 2018 niet in acht is genomen.** Voor 2018 beliep het overheidstekort op kasbasis 2,9 % van het bbp, een lichte verhoging ten opzichte van 2,8 % van het bbp in 2017. Het tekort op transactiebasis (ESR) — het in het stabiliteits- en groeipact relevante cijfer — zou op 23 april 2019 beschikbaar komen. Een aantal ontvangstenposten, zoals superdividenden uit staatsbedrijven of terugbetalingen (eind 2018) van Uniemiddelen voor projecten die vóór 2018 waren uitgevoerd, zorgde voor een verbetering van de kasontvangsten voor 2018, maar zal waarschijnlijk niet opgenomen zijn in de cijfers op transactiebasis voor 2018. Daartegenover staat dat in januari 2018 de btw-teruggaaf ongebruikelijk laag was, hetgeen een positief effect had op de ontvangsten op transactiebasis voor 2018 (dankzij de eenmaands aanpassingsmethode van gegevens op kasbasis), maar een negatief effect zal hebben voor 2019. Daarnaast zou het verschil tussen betaalde en geleverde militaire uitrusting de uitgaven op transactiebasis over 2018 moeten doen dalen. Het ministerie van Financiën leek erop te vertrouwen dat voor 2018 het tekort op transactiebasis net onder 3 % van het bbp zal liggen, terwijl de begrotingsraad de klemtoon legde op een risico dat het tekort over 2018 de drempelwaarde licht zou overschrijden.

**De autoriteiten zetten in op een marginale structurele aanpassing in 2019 en zijn dus niet voornemens gevolg te geven aan de aanbeveling in een procedure bij significante afwijking.** De minister van Financiën heeft bevestigd dat het kabinet niet voornemens is de aanbeveling van de Raad van 4 december 2018 in acht te nemen.Voor de autoriteiten blijft de centrale doelstelling om het nominale tekort onder de in het Verdrag vastgelegde drempelwaarde van 3 % van het bbp te houden, waarmee zij inzetten op het vermijden van het correctieve deel van het stabiliteits- en groeipact. Het Parlement heeft de begroting en een meerjarenbegrotingsstrategie met substantiële vertraging aangenomen op 14 maart 2019. In de begroting is het streefdoel een tekort op kasbasis van 2,76 % van het bbp, boven het aanvankelijk door het kabinet voorgestelde streefdoel van 2,55 %, als gevolg van een besluit van het Parlement om sociale uitgaven (kinderbijslag) te verhogen zonder compenserende maatregelen. Het daarmee overeenstemmende streefdoel voor het tekort op transactiebasis ligt dicht bij 2,8 % van het bbp. Op basis van de eigen ramingen van het kabinet in de periode van de missie zou dat nominale tekort een structurele aanpassing van rond 0,1 % vergen ten opzichte van 2018, duidelijk lager dan de aanbeveling van de Raad (een structurele aanpassing van 1 % van het bbp).

**Er zijn risico's voor het behalen van de begrotingsdoelstelling voor 2019.** De minister van Financiën verklaarde dat de belastingdienst (ANAF) binnenkort de maatregelen zou aankondigen die ten grondslag liggen aan de prognoses voor de belastingontvangsten in de begroting 2019. Volgens de minister van Financiën werkt het kabinet aan maatregelen wat betreft douanecontrole en verrekenprijzen, aan de ontvangstenzijde, en versterkte controle op de maandelijkse uitgaven door overheidsinstanties, aan de uitgavenzijde. Het team van de missie herinnerde de minister eraan dat het verslag over de ondernomen actie, dat tegen 15 april 2019 werd verwacht, nadere gegevens moest bevatten over de voorgenomen maatregelen en de kwantificering per maatregel van het verwachte begrotingseffect, met inbegrip van maatregelen om belastingnaleving te verbeteren. Volgens de begrotingsraad lijken de macro-economische aannames voor de arbeidsmarkt (aantal werknemers en brutoloondynamiek in de particuliere sector) zeer optimistisch, hetgeen resulteert in een mogelijke overschatting van inkomsten uit sociale premies. Bovendien wordt in de begroting de aanname gehanteerd van een opvallende verbetering van de btw-naleving, zonder dat specifieke maatregelen worden genoemd die deze verbetering zouden staven. De begrotingsraad voegde daaraan nog toe dat, aan de uitgavenzijde, pensioenen en de bijdrage aan de EU lijken te zijn onderschat. Daartegenover staat dat in de begroting geen ontvangsten zijn opgenomen uit de nieuwe belasting op bancaire activa, noch een verschuiving van sociale premies uit de tweede pensioenpijler. De begrotingsraad betoogde dat, in de aanname van ongewijzigd fiscaal en begrotingsbeleid, het risico duidelijk lijkt over te hellen naar tekorten die veel hoger liggen dan die waarmee het kabinet rekent en aanzienlijk hoger dan de in het Verdrag bepaalde referentiewaarde van 3 % van het bbp.

**De nieuwe pensioenwet vormt een aanzienlijk opwaarts risico voor het begrotingstekort in 2020 en de periode nadien.** De minister van Financiën verklaarde dat het kabinet een begrotingsaanpassing wil doorvoeren in 2020 en de periode nadien. De meerjarenbegrotingsstrategie die de begroting 2019 flankeert, zet in op een nominaal tekort van 2,3 % van het bbp in 2020 en 2,0 % van het bbp in 2021.De begrotingsraad maakte zich evenwel zorgen over het begrotingseffect van de pensioenwet die eind 2018 is aangenomen. Met die wet worden pensioenpunten (de belangrijkste parameter voor het indexeren van pensioenen) met 15 % verhoogd in september 2019 en met 40 % in september 2019. Met deze wet worden ook de overige pensioenparameters vanaf 2021 opwaarts herzien. Als dusdanig verwacht de begrotingsraad dat het nominale tekort zal oplopen tot rond 4 % van het bbp in 2020 en tot boven 5 % van het bbp in 2021, een trend die gelijkloopt met de prognose van de Commissie en in contrast staat met de streefdoelen van het ministerie van Financiën voor een begrotingsaanpassing in die jaren.

**De autoriteiten werken aan aanpassingen van de nieuwe belasting op bancaire activa.** Eind december 2018 heeft het kabinet een noodordonantie (OUG nr. 114/2018) aangenomen die diverse begrotingsmaatregelen bevat, zoals een belasting op bancaire activa, substantiële veranderingen in de tweede pensioenpijler en belastingen voor energie- en telecombedrijven. De nieuwe belasting op bancaire activa (door het kabinet "belasting op hebzucht" genoemd) wordt geheven over alle activa en is gekoppeld aan de hoogte van de Roemeense interbankenrente (ROBOR). De missie gaf uiting aan haar bezorgdheid dat de belasting de financiële stabiliteit onder druk kan zetten, de bancaire intermediatie kan doen teruglopen en indirecte effecten kan hebben op het voeren van een normaal en soepel monetair beleid. De minister van Financiën deelde de missie mee dat de belasting op bancaire activa, na overleg met stakeholders, vóór eind maart zal worden aangepast. De Roemeense centrale bank deelde de zorgen van de Commissie over de belasting op bancaire activa en bevestigde dat de belasting mogelijk zou worden gewijzigd waardoor de negatieve effecten ervan zouden worden gemitigeerd.

**Het kabinet kan misschien recente maatregelen wijzigen die de tweede pensioenpijler verzwakken.** Op basis van een stelselhervorming die in 2008 is ingevoerd, wordt een deel van de sociale premies bestemd voor gefinancierde individuele rekeningen (een beschikbare-premieregeling) in particuliere pensioenfondsen (tweede pensioenpijler). De premies in de tweede pijler, die in de oorspronkelijke hervorming stapsgewijs tegen 2016 zouden worden verhoogd tot 6 % van het brutoloon, bedroegen in 2017 net 5,1 % en zijn in 2018 teruggelopen tot 3,75 %. Met OUG nr. 114/2018 zijn er verdere aanpassingen gekomen met verregaande gevolgen. De tweede pijler is optioneel geworden en werknemers hebben nu de mogelijkheid om na vijf jaar premiebetaling uit de tweede pijler te stappen en toekomstige premies naar de eerste pijler over te hevelen. Ondernemingen in de bouwsector kunnen hun werknemers zelfs volledig vrijstellen van de tweede pensioenpijler. Met deze ordonantie zijn ook de minimumkapitaalvereisten voor pensioenuitvoerders verhoogd tot ruim boven het niveau in andere lidstaten en is de beheersvergoeding op de brutopremies verlaagd. Die veranderingen maken de omgeving waarbinnen pensioenuitvoerders opereren, hoogst onvoorspelbaar en werken negatief uit op hun financiële resultaten. Alle zeven pensioenuitvoerders die in Roemenië actief zijn, hebben op een bepaald moment aangekondigd dat zij overwegen om de markt te verlaten. Tijdens de missie verklaarde de minister van Financiën dat het kabinet met de stakeholders overlegt en dat de nieuwe vergoedingen en kapitaalvereisten misschien kunnen worden aangepast. De missie beklemtoonde het belang van de voorspelbaarheid van de totstandkoming van beleid.

**Het kabinet maakt progressie met zijn plan om een staatsfonds voor ontwikkeling en investeringen (FSDI) op te richten.** Op 8 maart 2019 nam het kabinet een besluit aan voor de oprichting van het Fondul Suveran de Dezvoltare şi Investiţii (FSDI). In dit fonds zal een mix zitten van contanten en aandelen in een aantal van Roemeniës meest winstgevende staatsbedrijven. Het verklaarde doel is inkomsten te genereren die binnenlandse investeringen moeten helpen te financieren. De missie herhaalde de zorgen van de Commissie over het FSDI. Daarbij gaat het onder meer om: i) de mate waarin corporate-governanceregels zullen worden toegepast op het FSDI zelf en op de staatsbedrijven die het in portefeuille heeft; ii) het ontbreken van een duidelijke investeringsstrategie, en iii) de risico's voor de staatsbegroting. De missie herhaalde dat, indien het FSDI niet bij de algemene overheid wordt ingedeeld, het overheidssaldo zou dalen als gevolg van gederfde dividenden van staatsbedrijven die aan het FSDI zijn overgedragen (goed voor rond 0,4 tot 0,5 % van het bbp per jaar). De minister maakte duidelijk dat het FSDI niet vóór medio 2019 zal zijn opgericht en dat de gederfde dividenden dus geen volledige impact op het tekort over 2019 zullen hebben.

1. Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1). [↑](#footnote-ref-2)