

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Roemenië  
  
Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

**1. Inleiding**

In artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna “het Verdrag” genoemd) is de buitensporigtekortprocedure (BTP) vastgelegd. Die procedure wordt nader vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten[[1]](#footnote-2), die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact (hierna “SGP” genoemd).

Overeenkomstig artikel 126, lid 2, van het Verdrag dient de Commissie op basis van de volgende twee criteria na te gaan of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline: a) of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product (bbp) de referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijdt, tenzij hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert, hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft, en b) of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde van 60 % van het bbp overschrijdt, tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

In artikel 126, lid 3, van het Verdrag is bepaald dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag dient op te stellen. In dat verslag moet “er tevens rekening mee [worden] gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn”.

Sinds het voorjaar 2017 lopen ten aanzien van Roemenië procedures bij significante afwijking in het kader van het preventieve deel van het SGP. Doordat Roemenië in 2016 significant was afgeweken van zijn budgettaire middellangetermijndoelstelling (hierna “MTD” genoemd), heeft de Raad in het voorjaar van 2017 een procedure bij significante afwijking ingeleid. Sindsdien heeft de Raad halfjaarlijkse aanbevelingen uitgebracht waaraan Roemenië geen effectief gevolg heeft gegeven, maar het is bij herhaling significant afgeweken van het aanbevolen aanpassingstraject.

Uit gegevens die de Roemeense autoriteiten op 30 september 2019 hebben genotificeerd[[2]](#footnote-3) en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd[[3]](#footnote-4), blijkt dat in 2018 het nominale overheidstekort in Roemenië 3,0 % van het bbp bedroeg, terwijl de schuld 35,0 % van het bbp beliep. Voor 2019 werd in de notificatie uitgegaan van een nominaal overheidstekort van 2,8 % van het bbp. Rekening houdende met de herziene bbp-cijfers die door het nationale bureau voor de statistiek (INS) zijn aangekondigd na de bekendmaking van het persbericht van Eurostat, zijn de nominale ratio’s licht gewijzigd, met een tekort van 2,9 % van het bbp en een schuldquote van 34,7 % van het bbp in 2018

Op 10 december 2019 heeft het kabinet zijn begrotingsstrategie (“Strategiei fiscal-bugetare”) voor de periode 2020-2022 goedgekeurd en aan het Parlement gezonden, met daarin een tekort op transactiebasis van 3,8 % van het bbp in 2019.

Het voorziene tekortcijfer voor 2019 lijkt er op het eerste gezicht op te wijzen dat er in Roemenië sprake is van een buitensporig tekort in de zin van het Verdrag, maar daarbij zijn nog niet alle hieronder beschreven factoren in aanmerking genomen.

**Tabel 1. Overheidstekort en -schuld (% van het bbp)**



De Commissie heeft bijgevolg dit verslag opgesteld. Doel daarvan is de voorziene afwijking van het tekortcriterium grondig te beoordelen, rekening houdende met de economische achtergrond en alle overige relevante factoren, om na te gaan of de inleiding van een buitensporigtekortprocedure is gerechtvaardigd. In deel 2 van het verslag wordt het tekortcriterium onderzocht. In deel 3 wordt het schuldcriterium onderzocht. Deel 4 heeft betrekking op overheidsinvesteringen en andere relevante factoren, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op de middellange termijn. De analyse in dit verslag is gebaseerd op de tussentijdse winterprognose 2020 van de Commissie, die alleen de bbp- en inflatiecijfers omvat en dus, ten behoeve van dit verslag, is aangevuld met prognoses voor begrotingsvariabelen.

2. Tekortcriterium

In 2018 boekte Roemenië een overheidstekort van 2,9 % van het bbp. Op basis van de begrotingsstrategie zal het overheidstekort van Roemenië in 2019 zijn opgelopen tot 3,8 % van het bbp. Dit is veel hoger dan en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp.

De overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag in 2019 is evenmin uitzonderlijk in de zin van het Verdrag en het SGP, daar zij niet wordt veroorzaakt door een ongewone gebeurtenis en evenmin door een ernstige economische neergang. In de winterprognoses 2020 van de Commissie wordt gerekend met een reële bbp-groei van 3,9 % in 2019 en 3,8 % in 2020, terwijl de output gap rond nul zou liggen. Eenmalige posten bedroegen 0,1 % van het bbp in 2019 en waren toe te schrijven aan een terugbetaling van de aanschafbelasting (“timbru de mediu”) voor auto’s.

Ten slotte is de overschrijding van de referentiewaarde van 3 % van het bbp niet tijdelijk in de zin van het Verdrag en het SGP. In de begrotingsprognoses van de Commissie — en die van het kabinet in zijn begrotingsstrategie — wordt immers verwacht dat het tekort in 2020 en 2021 boven de referentiewaarde zal blijven. De winterprognose 2020 van de Commissie, aangevuld met begrotingsvariabelen, rekent met een overheidstekort van 4,0 % van het bbp in 2019, van 4,9 % in 2020 en van 6,9 % in 2021. De verwachte toename van het tekort valt grotendeels toe te schrijven aan aanzienlijke verhogingen van pensioenen waartoe in de zomer van 2019 is besloten: een verhoging van de pensioenen met 40 % die voor september 2020 gepland staat, en een verdere opwaartse herberekening van pensioenen die voor september 2021 gepland staat. Bovendien hebben de autoriteiten tussen december 2019 en januari 2020 nieuwe belastingverlagingen goedgekeurd (verlaging van de brandstofaccijns, een verlaging van de sociale premies voor deeltijdwerkers en de afschaffing van bijzondere heffingen in de bank- en in de energiesector) en hebben zij de kinderbijslag verdubbeld (een maatregel die in augustus 2020 moet ingaan). In de begrotingsstrategie rekent het kabinet met een overheidstekort van 3,6 % van het bbp in 2020 en van 3,4 % in 2021. Dat de tekortprognose in de begrotingsstrategie lager uitvalt dan in de prognoses van de Commissie valt met name te verklaren door: 1) optimistischere onderliggende macro-economische prognoses; 2) een matiging van verwachte uitgaven voor goederen en diensten, die niet volledig blijkt uit goedgekeurde maatregelen; 3) het feit dat de begrotingsstrategie geen rekening lijkt te houden met het volledige begrotingseffect van de goedgekeurde pensioenverhogingen, met name in 2021 en de periode daarna; 4) het feit dat de begrotingsstrategie geen rekening houdt met het effect van de belastingverlagingen en het verdubbelen van de kinderbijslag.

Kortom, het voor 2019 voorziene tekort ligt boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De overschrijding wordt niet beschouwd als uitzonderlijk of als tijdelijk in de zin van het Verdrag en het SGP. De analyse lijkt er aldus op het eerste gezicht op te wijzen dat niet aan het tekortcriterium voor de toepassing van het Verdrag en van Verordening (EG) nr. 1467/1997 is voldaan. Daarbij dienen echter alle hieronder beschreven relevante factoren in aanmerking te worden genomen.

3. Schuldcriterium

In 2018 bedroeg de overheidsschuld in Roemenië 34,7 % van het bbp. Volgens zowel de begrotingsstrategie als de winterprognoses 2020 van de Commissie zal de overheidsschuld tot en met 2021 verder oplopen, maar blijft deze onder de referentiewaarde van het Verdrag. De schuld zal volgens de begrotingsstrategie oplopen tot 37,8 % in 2021. In de winterprognoses 2020 van de Commissie wordt met een scherpere stijging gerekend: tot 41,9 % in 2021. Het verschil tussen deze beide prognoses valt in hoofdzaak toe te schrijven aan de lager dan voorziene overheidstekorten in de begrotingsstrategie.

Roemenië voldoet aldus aan het schuldcriterium als omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97.

**4. Relevante factoren**

In artikel 126, lid 3, van het Verdrag is het volgende bepaald: “In het verslag van de Commissie wordt er tevens rekening mee gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn.” Die factoren worden nader omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat ook bepaalt dat terdege rekening moet worden gehouden met “alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en schuldcriteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt”.

Overeenkomstig artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 worden, indien de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde overschrijdt, relevante factoren in acht genomen bij de in artikel 126, leden 4, 5, en 6, van het Verdrag bedoelde stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort.

In het licht van die bepalingen wordt in de volgende punten ingegaan op: 1) de economische situatie op de middellange termijn; 2) de begrotingspositie op de middellange termijn, inclusief een beoordeling van de naleving van de vereiste aanpassing richting de MTD, de evolutie van de overheidsinvesteringen en het functioneren van het nationale begrotingsraamwerk; 3) de evolutie van de schuldpositie van de overheid op de middellange termijn, de dynamiek ervan en de houdbaarheid ervan, en 4) andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren.

**4.1. Economische situatie op de middellange termijn**

*Het reële bbp kende de afgelopen jaren een robuuste groei, onder invloed van de consumptie. De potentiële bbp-groei is groot, maar zal naar verwachting stapsgewijs afnemen, als gevolg van een dalende groei van de totale factorproductiviteit en negatieve demografische trends. Roemenië heeft beperkte progressie gemaakt met betrekking tot structurele hervormingen.*

**Conjunctuurklimaat en potentiële groei**

Het reële bbp kende de afgelopen jaren een robuuste groei, onder invloed van de consumptie. De reële bbp-groei bereikte in 2017 een piek van 7,1 % en nam daarna af tot 4,4 % in 2018 en zal volgens de winterprognoses 2020 van de Commissie in 2019 uitkomen op 3,9 %. De particuliere consumptie bleef de belangrijkste motor voor groei, het resultaat van een krappe arbeidsmarkt en grote loonstijgingen, met name in de publieke sector. Investeringen zullen naar verwachting in 2019 een aanzienlijke bijdrage aan de groei hebben geleverd, vooral geschraagd door de bouw. De bijdrage van de netto-uitvoer aan de bbp-groei is sinds 2014 negatief, tegen een achtergrond van geleidelijke verliezen aan kostenconcurrentievermogen. Dit aandeel is in 2019 nog sterker negatief geworden omdat de groei in de uitvoer sterker vertraagde dan die van de invoer. Een verdere vertraging van de externe vraag was de belangrijkste factor achter de zwakke groei van de uitvoer en heeft ook tot een daling van de industriële productie geleid. Als gevolg daarvan is het tekort op de lopende rekening gestaag toegenomen en zal het in 2019 naar verwachting uitkomen op 5,1 % van het bbp.

Volgens de Commissie zal de reële bbp-groei voorzichtig afnemen, maar met 3,8 % in 2020 en 3,5 % in 2021 robuust blijven. De aanzienlijke begrotingsstimulus die voor 2020 en 2021 is voorzien, zal naar verwachting een nieuwe impuls geven aan de particuliere consumptie, maar zal ook de invoer stimuleren. Investeringen zullen in 2020 stevig blijven, geschraagd door de bouw en een voorzien groter gebruik van EU-investeringsmiddelen. De bijdrage van de netto-uitvoer zal naar verwachting over de prognoseperiode negatief blijven, hetgeen het reeds hoge tekort op de lopende rekening nog verder zal doen verslechteren.

Volgens de ramingen van de Commissie, op basis van de winterprognoses 2020, zal de potentiële bbp-groei geleidelijk afnemen — van 4,7 % in 2018 naar 3,9 % in 2021. De totale factorproductiviteit zou aan vaart verliezen, maar blijft de belangrijkste bepalende factor voor de potentiële bbp-groei. De bijdrage van de kapitaalsopbouw zal naar verwachting betrekkelijk stabiel blijven. Daartegenover staat dat de (reeds bescheiden) bijdrage van arbeid volgens de prognoses negatief zal worden, in hoofdzaak door de trendmatige daling van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd.

De output gap zal in 2019 naar verwachting zijn gedaald tot 0,1 % van het potentiële bbp, tegenover 0,6 % in 2018. Deze zal, naar de Commissie verwacht, nadien licht negatief worden en –0,1 % bedragen in 2020 en –0,5 % in 2021.

**Tabel 2: Macro-economische en budgettaire ontwikkelingen (% van het bbp)**

****

**Structurele hervormingen**

In februari 2019 had de Commissie geconcludeerd dat Roemenië met macro-economische onevenwichtigheden werd geconfronteerd[[4]](#footnote-5). De Commissie kwam toen tot de bevinding dat kwetsbare punten verband houden met verliezen aan kostenconcurrentievermogen en de oplopende tekorten op de lopende rekening tegen een achtergrond van een expansief begrotingsbeleid en een onvoorspelbaar ondernemingsklimaat. In juli 2019 heeft de Raad landspecifieke aanbevelingen gedaan[[5]](#footnote-6), waarin werd opgeroepen tot maatregelen om deze onevenwichtigheden aan te pakken, onder meer waar het structurele problemen betreft.

Met name deed de Raad Roemenië de aanbeveling om de volledige toepassing van het begrotingskader te garanderen, de naleving van de belastingwetgeving en de inning van belastingen te versterken, de financiële stabiliteit en de robuustheid van de banksector in stand te houden, de houdbaarheid van het openbare pensioenstelsel en de levensvatbaarheid op de lange termijn van de pensioenfondsen van de tweede pijler te waarborgen, te waarborgen dat de minimumlonen worden vastgesteld op basis van objectieve criteria, ervoor te zorgen dat wetgevingsinitiatieven de rechtszekerheid niet ondermijnen en de corporate governance van de staatsbedrijven te verbeteren.

De autoriteiten zijn blijven afwijken van de voorschriften uit het nationale begrotingsraamwerk, waardoor deze grotendeels ondoeltreffend zijn geworden.

De complianceratios voor het indienen van belastingaangiften zijn betrekkelijk stabiel gebleven. De btw-kloof is volgens de raming in 2017 en in 2018 afgenomen. Toch behoort deze nog steeds tot de grootste in de EU. De belastingdienst heeft zijn streefdoelen inzake belastingopbrengsten voor 2019 niet gehaald, ten dele vanwege de al te optimistische prognose van die doelen.

De houdbaarheid van het publieke pensioenstelsel is verslechterd door de nieuwe pensioenwet die in de zomer van 2019 is aangenomen en die de overheidsuitgaven voor pensioenen op een zeer korte periode sterk doet stijgen. Daartegenover staat dat Roemenië begin 2020 de wetsbepalingen heeft ingetrokken of gewijzigd die een bedreiging vormden voor de levensvatbaarheid op de lange termijn van de fondsen in de tweede pensioenpijler.

Begin 2020 heeft Roemenië ook de bankenheffing op de totale activa afgeschaft en zo een antwoord geboden op de zorgen over de financiële stabiliteit en de robuustheid van de banksector.

Volgens de autoriteiten was de verhoging van het minimumloon per 1 januari 2020 gebaseerd op een formule die rekening houdt met diverse economische indicatoren. Een objectief mechanisme ontbreekt evenwel.

Wat betreft de voorspelbaarheid van de besluitvorming, het aantal noodverordeningen (“ordonanță de urgență” – OUG) is nog steeds zeer groot, terwijl ex-ante effectbeoordelingen van regelgeving uitblijven en de kwaliteit van publieke consultaties afneemt. De wet inzake corporate governance van staatsbedrijven wordt nog steeds laks toegepast.

**4.2. Begrotingssituatie op de middellange termijn**

*Sinds 2016 voert Roemenië een expansief begrotingsbeleid dat is gebaseerd op belastingverminderingen en verhogingen van de lopende uitgaven. Het structurele tekort zal volgens de ramingen van de winterprognoses 2020 van de Commissie (uitgebreid met begrotingsvariabelen) zijn opgelopen van 0,2 % van het bbp in 2015 tot 3,9 % in 2019. Sinds het voorjaar van 2017 heeft de Raad in het kader van de procedure bij significante afwijking halfjaarlijkse aanbevelingen uitgebracht waaraan Roemenië geen effectief gevolg heeft gegeven, maar het is bij herhaling significant afgeweken van het aanbevolen aanpassingstraject. De autoriteiten zijn stelselmatig afgeweken van de nationale begrotingsvoorschriften, waardoor deze grotendeels ondoeltreffend zijn geworden.*

**Structureel saldo en aanpassing richting de MTD**

*MTD en structureel saldo*

In zijn convergentieprogramma voor 2019 heeft Roemenië een structureel saldo van –1,0 % van het bbp bevestigd als zijn MTD voor de begrotingspositie. Deze MTD houdt rekening met de voorwaarden van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie.

Sinds 2016 voert Roemenië een expansief begrotingsbeleid dat is gebaseerd op belastingverminderingen en verhogingen van de lopende uitgaven. Als gevolg daarvan is Roemenië in 2016 gaan afwijken van zijn MTD. In 2018 bedroeg het structurele saldo –2,8 % van het bbp, ver onder de MTD van Roemenië. In zijn begrotingsstrategie hanteert Roemenië als doel een verslechtering van het structurele saldo in 2019 en een geleidelijke structurele verbetering over de periode 2020–2022, maar het voorziet niet zijn MTD tegen 2022 te halen. Volgens de winterprognoses 2020 van de Commissie (aangevuld met begrotingsvariabelen) zal het structurele tekort geleidelijk en sterk oplopen over de periode 2018–2021, onder invloed van de verwachte toename van het nominale tekort.

*Naleving van de aanbevolen aanpassing richting de MTD*

Sinds het voorjaar 2017 lopen ten aanzien van Roemenië opeenvolgende procedures bij significante afwijking. Doordat Roemenië in 2016 significant was afgeweken van zijn MTD, heeft de Raad in het voorjaar van 2017 een procedure bij significante afwijking ingeleid. Sindsdien heeft de Raad halfjaarlijkse aanbevelingen uitgebracht waaraan Roemenië geen effectief gevolg heeft gegeven, maar het is bij herhaling significant afgeweken van het aanbevolen aanpassingstraject. In de recentste aanbeveling, die de Raad op 5 december 2019 heeft goedgekeurd, wordt Roemenië gevraagd ervoor te zorgen dat de nominale groeivoet van primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, in 2020 niet meer dan 4,4 % bedraagt, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 1,0 % van het bbp.

Berekeningen op basis van de winterprognoses 2020 van de Commissie (aangevuld met begrotingsvariabelen) wijzen op een risico van een aanzienlijke afwijking van beide benchmarks in 2020.

**Tabel 3: Overzicht van de aanbevelingen aan Roemenië in het kader van een procedure bij significante afwijking**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Aanbeveling van de Raad** | **Aanbeveling structurele verbetering (% van het bbp)** | **Structurele inspanning op het tijdstip van de beoordeling (% van het bbp)** | **Conclusie van de Raad** |
| Najaar 2019 | 1,0 in 2020 |  |  |
| Voorjaar 2019 | 1,0 in 2019, 0,75 in 2020 | –0,8 in 2019, –0,8 in 2020 | Geen gevolg gegeven |
| Najaar 2018 | 1,0 in 2019 | –0,7 in 2019 | Geen gevolg gegeven |
| Voorjaar 2018 | 0,8 in 2018, 0,8 in 2019 | 0,0 in 2018, –0,1 in 2019 | Geen gevolg gegeven |
| Najaar 2017 | 0,8 in 2018 | –0,4 in 2018 | Geen gevolg gegeven |
| Voorjaar 2017 | 0,5 in 2017 | –1,1 in 2017 | Geen gevolg gegeven |

**Overheidsinvesteringen**

De overheidsinvesteringen bereikten in 2017 met 2,6 % van het bbp het laagste peil sinds de toetreding tot de EU en zijn in 2018 slechts licht toegenomen tot 2,7 % van het bbp. Dit ligt onder het EU-gemiddelde en sterk onder het gemiddelde voor de buurlanden. Volgens de winterprognoses 2020 van de Commissie, ten behoeve van dit verslag aangevuld met begrotingsvariabelen, zullen de overheidsinvesteringen in 2019 toenemen tot 3,2 % van het bbp.

**Nationaal begrotingsraamwerk**

In de wet inzake budgettaire verantwoordelijkheid (“Legea Responsabilității Fiscale”) is een aantal cijfermatige begrotingsvoorschriften vastgelegd die het begrotingsproces moeten sturen. De wet bevat een structureeltekortregel, die de inachtneming van of convergentie naar de MTD van een structureel saldo van –1,0 % van het bbp voorschrijft. Het nationale raamwerk bevat ook diverse aanvullende voorschriften betreffende begrotingssaldo en uitgaven- en inkomstenposten. Voorts moet het kabinet een actualisering van de begrotingsstrategie (met daarin de macro-economische aannames, de begrotingsplanning voor de middellange termijn en uitgavenplafonds die als leidraad moeten dienen voor de jaarlijkse begrotingsprocedures) opstellen en tegen 15 augustus van het voorafgaande jaar aan het Parlement zenden.

Sinds 2016 is het kabinet stelselmatig en bij herhaling afgeweken van talrijke begrotingsvoorschriften, waardoor deze grotendeels ondoeltreffend zijn geworden. Met name was de oorspronkelijke begrotingsdoelstelling voor 2019 van een nominaal tekort van 2,8 % van het bbp (op kasbasis) niet verenigbaar met de regel inzake het structurele tekort. Met begrotingsaanpassingen die in augustus 2019 en in november 2019 zijn goedgekeurd, is nog verder afgeweken van een aantal bijkomende begrotingsvoorschriften en, in het laatste geval, van de regel inzake het structurele tekort, doordat de tekortdoelstelling voor 2019 is opgetrokken tot 4,4 % van het bbp (op kasbasis). Voorts hebben de autoriteiten in 2019, net als in voorgaande jaren, verzuimd om vóór de voorgeschreven termijn van augustus een actualisering van de budgettaire middellangetermijnstrategie aan het Parlement te zenden, waardoor de sturende rol van de begrotingsstrategie werd ondermijnd. De begroting 2020 en de daarbij behorende begrotingsstrategie weken ook af van de regel inzake het structurele saldo en van diverse aanvullende begrotingsvoorschriften.

**4.3. Schuldpositie van de overheid op de middellange termijn**

*Roemenië wordt geconfronteerd met grote risico’s inzake budgettaire houdbaarheid op de middellange en lange termijn, in verband met de hoge begrotingstekorten en vergrijzingskosten.*

**Schulddynamiek en schuldhoudbaarheid[[6]](#footnote-7)**

De overheidsschuld van Roemenië ligt momenteel onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp (34,7 % van het bbp in 2018). Als gevolg echter van een hoog structureel primair tekort vertoont de schuldquote een steile opwaartse tendens. In de aanname van ongewijzigd beleid is de verwachting dat het tekort in 2025 zal uitkomen boven 60 % van het bbp en tegen 2030 zal oplopen tot meer dan 90 % van het bbp. Het schuldtraject is gevoelig voor groei-, budgettaire en renteschokken. De looptijdstructuur van de overheidsschuld helpt de kwetsbaarheden te mitigeren: slechts ongeveer 3,3 % van de totale overheidsschuld heeft een looptijd van minder dan één jaar. Evenwel zijn het hoge aandeel overheidsschuld dat in vreemde valuta luidt en het aanzienlijke volume schulden in handen van niet-ingezetenen bronnen van additioneel risico, evenals de negatieve netto internationale investeringspositie.

De waarde van de indicator voor het vroegtijdig opsporen van begrotingsstress (“S0”) die de Europese Commissie heeft ontwikkeld om de risico’s binnen het jaar in te schatten, ligt onder de kritische drempel.

De indicator voor het houdbaarheidstekort op de middellange termijn (“S1”) wijst op grote risico’s. Deze laat zien dat Roemenië een begrotingsaanpassing van 5,7 ppt van het bbp moet doorvoeren om de schuld tegen 2034 onder 60 % van het bbp te krijgen. Die waarde behoort tot de hoogste van alle lidstaten.

Ook de indicator voor het budgettaire houdbaarheidstekort op de lange termijn (“S2”) wijst op grote risico’s. Deze laat zien dat een begrotingsaanpassing van 8,8 ppt van het bbp is vereist om de schuldquote op de lange termijn te stabiliseren. Die waarde, die tot de hoogste van alle lidstaten behoort, wordt beïnvloed door de hoge initiële begrotingspositie (een bijdrage van 5,1 ppt) en door de vergrijzingskosten, met name pensioenen en zorg (een bijdrage van 3,7 ppt).

De inschattingen van het landenrisico van Roemenië door de financiële markten zitten onderaan de bandbreedte van “investeringswaardig”, met een “BBB–” of gelijkwaardige rating van de overheidsschuld door de drie grote ratingbureaus. Op 10 december 2019 heeft S&P Global Ratings zijn outlook aangepast van “stabiel” naar “negatief”, als gevolg van de begrotingskoers van Roemenië.

**De nieuwe pensioenwet**

De pensioenwet die in de zomer van 2019 is goedgekeurd, heeft diverse parameters van het publieke pensioenstelsel ingrijpend gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen in de wet zijn: i) ad-hocverhogingen van pensioenen tot en met 2021, in plaats van de standaardindexatie: met 15 % vanaf september 2019 (reeds opgenomen in de begrotingswet 2019), met 40 % vanaf september 2020 en met 6 % vanaf september 2021; ii) vanaf 2022 worden de pensioenen geïndexeerd met 100 % van de inflatie plus 50 % van de reële groei van het gemiddelde brutoloon; iii) nieuwe pensioenen zullen worden berekend met in de noemer een vaste periode van 25 jaar premiebetalingen, in plaats van 25 tot 35 jaar (afhankelijk van het jaar van pensionering) onder de vorige wet; iv) vanaf september 2021 worden bestaande pensioenen opwaarts herberekend om ze op deze nieuwe formule af te stemmen.

Deze wet zal, door het tijdsschema voor de uitvoering ervan, de overheidsuitgaven voor pensioenen op korte termijn aanzienlijk doen stijgen. Dit is de belangrijkste factor in de verwachte snelle toename van het overheidstekort en van de grote risico’s voor de budgettaire houdbaarheid. Bovendien gaat de wet niet vergezeld van maatregelen om de arbeidsparticipatie te vergroten en de beroepsloopbaan te verlengen tot boven het wettelijke minimum. Dit soort maatregelen is van cruciaal belang om zowel de toereikendheid van de pensioenen als de houdbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren.

|  |
| --- |
| Grafiek 1: **Bruto-overheidsuitgaven voor pensioenen over de periode 2018–2022** |
|  |
| ***Bron:*** *Europese Commissie, Landfiche overheidspensioenen voor het Ageing Report 2018 - Roemenië (actualisering 2019)* |

**4.4. Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren**

Op 6 februari 2020 hebben de Roemeense autoriteiten een brief gezonden met relevante factoren die de Commissie in aanmerking kan nemen bij haar beoordeling overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97.

De autoriteiten betogen dat de verslechtering van het begrotingstekort in 2019 grotendeels te verklaren valt door de stijging van personeelsuitgaven, sociale bijstand en investeringen, terwijl de inkomsten, uitgedrukt als bbp-percentage, grotendeels ongewijzigd zijn gebleven. Daarnaast verklaren de autoriteiten dat, aan de uitgavenzijde, de begrotingsuitkomst voor 2019 ongunstig werd beïnvloed door diverse eenmalige posten[[7]](#footnote-8).

De autoriteiten wijzen er op dat de begrotingsstrategie over de middellange termijn een geleidelijke aanpassing van het begrotingstekort laat zien, maar dat dit tot en met 2021 boven de referentiewaarde zal blijven. De aanpassing is voorzien na drie jaar van aanhoudende verslechtering van de begroting. De autoriteiten verklaren ook dat het tempo van de beoogde begrotingsconsolidatie grotendeels wordt afgeremd door het bestaande rechtskader, met name de bepalingen van de nieuwe pensioenwet die het Parlement in 2019 heeft aangenomen.

Wat betreft de macro-economische omstandigheden verklaren de autoriteiten dat de Roemeense economie de eerste drie kwartalen van 2019 tegen een reëel percentage van 4,1 % is gegroeid, in hoofdzaak dankzij investeringen en de particuliere consumptie, waarbij deze laatste is vertraagd. De autoriteiten verwachten dat het reële bbp in 2019 met 4,0 % zal groeien, een lichte vertraging ten opzichte van 2018 en net iets onder het potentiële niveau. De nominale groei is vanaf 2016 beginnen te versnellen en de autoriteiten denken dat deze over de middellange termijn robuust zal blijven.

Ten slotte herhalen de autoriteiten dat Roemenië in 2008 een pensioenhervorming heeft doorgevoerd met een verplichte tweede pijler van particuliere pensioenfondsen naast een via een omslagstelsel gefinancierde eerste pijler. Zij verklaren dat de jaarlijkse kosten van de tweede pijler gemiddeld bijna 0,7 % van het bbp bedroegen in de periode 2014-2015 en dat dit 0,8 % van het bbp zal zijn over de periode 2016-2019. Een en ander sluit aan bij de ramingen van de Commissie van de jaarlijkse kosten van de tweede pijler. Het voor 2019 voorziene begrotingstekort in Roemenië komt echter ver boven een niveau uit dat als dicht bij de referentiewaarde kan worden beschouwd, en zodoende kunnen de gevolgen van de pensioenhervorming voor de begroting, overeenkomstig artikel 2, lid 7, van Verordening (EG) nr. 1467/97, niet in aanmerking worden genomen bij het beoordelen van de inbreuk op het tekortcriterium.

De autoriteiten voegen daaraan nog toe dat zij begin 2020 de sinds 2019 van kracht zijnde bepaling hebben ingetrokken die het verplichte karakter van de tweede pensioenpijler afzwakte. Zij hebben namelijk de mogelijkheid voor werknemers afgeschaft om na vijf jaar premiebetaling uit de tweede pijler te stappen en hun jaarlijkse pensioenpremies naar de eerste pijler over te hevelen (OGU nr. 1/2020, tot wijziging van OGU nr. 114/2018).

**5. Conclusies**

Volgens de begrotingsstrategie van het kabinet zal het nominale overheidstekort in 2019 oplopen tot 3,8 % van het bbp, waarmee het veel hoger dan — en niet dicht bij — de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp is uitgekomen. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk noch als tijdelijk beschouwd.

De bruto schuldquote van de overheid blijft ver onder de referentiewaarde van 60 % van het bbp.

De analyse die in dit verslag wordt gemaakt, omvat de beoordeling van alle relevante factoren die volgens het Verdrag en het SGP in acht moeten worden genomen bij de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort, indien de schuldquote de referentiewaarde niet overschrijdt. In dit geval bieden de relevante factoren geen verzachtende omstandigheden en doen zij dus niet af aan de beoordeling.

Al met al blijkt uit de bovenstaande analyse dat het tekortcriterium in de zin van het Verdrag en van Verordening (EG) nr. 1467/97 als niet nageleefd dient te worden beschouwd, en dat dus een buitensporigtekortprocedure is gerechtvaardigd.

1. 1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6. In het verslag wordt ook rekening gehouden met de “Specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en de richtsnoeren inzake de vorm en de inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma’s”, die op 5 juli 2016 door het Economisch en Financieel Comité zijn aangenomen en te vinden zijn op:   
   <http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm> [↑](#footnote-ref-2)
2. Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 479/2009 moeten de lidstaten de Commissie tweemaal per jaar in kennis stellen van hun voorziene en feitelijke overheidstekort- en schuldniveau. De meest recente notificatie van Roemenië is te vinden op: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables> [↑](#footnote-ref-3)
3. Eurostat news release nr. 161/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ede5-e6da00249c27> [↑](#footnote-ref-4)
4. Zie de mededeling van de Commissie “Europees Semester 2019: beoordeling van structurele hervormingen, preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, en resultaten van diepgaande evaluaties ingevolge Verordening (EU) nr. 1176/2011”, COM(2019) 150 final van 27.2.2019. [↑](#footnote-ref-5)
5. Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Roemenië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2019 van Roemenië (PB C 301 van 5.9.2019, blz. 135). [↑](#footnote-ref-6)
6. Dit onderdeel is gebaseerd op de *Debt Sustainability Monitor 2019* van de Europese Commissie, beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
7. In de beoordeling van de Commissie bedroegen eenmalige uitgaven (op transactiebasis) 0,1 % van het bbp in 2019, als gevolg van een terugbetaling van de aanschafbelasting voor auto’s. [↑](#footnote-ref-8)