

Bryssel den 14.2.2020
COM(2020) 68 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Rumänien

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Rumänien

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

1. INLEDNING

Förfarandet vid alltför stora underskott (nedan kallat *underskottsförfarandet*) fastställs i artikel 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*). Det beskrivs närmare i förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott¹, som ingår i stabilitets- och tillväxtpakten

Enligt artikel 126.2 i fördraget ska kommissionen övervaka att budgetdisciplin iakttas på grundval av följande två kriterier: a) huruvida det förväntade eller faktiska offentliga underskottet som andel av bruttonationalprodukten (BNP) överstiger referensvärdet 3 %, såvida inte denna andel har minskat väsentligt och kontinuerligt och nått en nivå som ligger nära referensvärdet, eller referensvärdet endast undantagsvis och övergående överskrider och andelen fortfarande ligger nära referensvärdet, och b) huruvida den offentliga skuldkvoten överstiger referensvärdet 60 %, såvida inte detta procenttal minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt.

I artikel 126.3 i fördraget föreskrivs att om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt ett eller båda dessa kriterier, ska kommissionen utarbeta en rapport. I sin rapport ska kommissionen även beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt.

Rumänien har varit föremål för flera på varandra följande förfaranden vid betydande avvikelse (nedan kallat *avvikelseförfarande*) inom stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del sedan våren 2017. Till följd av Rumäniens betydande avvikelse från sitt medelfristiga budgetmål 2016 inledde rådet ett avvikelseförfarande våren 2017. Sedan dess har rådet två gånger om året utfärdat rekommendationer som Rumänien inte har följt upp med verkningsfulla åtgärder, utan i stället gång på gång avvikit från den rekommenderade anpassningsbanan med betydande marginal.

Uppgifter som rapporterades av de rumänska myndigheterna den 30 september 2019² och därefter validerades av Eurostat³ visade att Rumäniens offentliga underskott uppgick till 3,0 % av BNP 2018, medan skulden uppgick till 35,0 % av BNP. Inför 2019 förväntades ett samlat offentligt underskott på 2,8 % av BNP. I de reviderade BNP-siffror som lämnades av den nationella statistikmyndigheten efter

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 6. Rapporten tar även hänsyn till *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* (Närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten samt riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammets innehåll och utformning), som Ekonomiska och finansiella kommittén antog den 5 juli 2016 och som kan laddas ned från: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Enligt förordning (EG) nr 479/2009 måste medlemsstaterna rapportera sina förväntade och faktiska underskotts- och skuldnivåer till kommissionen två gånger om året. Den senaste rapporten från Rumänien kan laddas ned från: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

³ Eurostats pressmeddelande nr 161/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ed5e-e6da00249c27>

offentliggörandet av Eurostats pressmeddelande ändrades de samlade talen något genom att underskottet uppgick till 2,9 % av BNP och skulden till 34,7 % av BNP 2018.

Den 10 december 2019 antog regeringen en finanspolitisk strategi för 2020–2022 med ett mål för det upplupna underskottet på 3,8 % av BNP 2019.

Det förväntade underskottet 2019 är vid första anblicken – innan alla faktorer som beskrivs nedan har beaktats – ett bevis för att det föreligger ett alltför stort underskott i Rumänien enligt fördraget.

Tabell1. Offentligt underskott och skuld (i % av BNP)

	2015	2016	2017	2018	2019		2020		2021	
					COM	FS	COM	FS	COM	FS
General government balance	-0.6	-2.6	-2.6	-2.9	-4.0	-3.8	-4.9	-3.6	-6.9	-3.4
General government gross debt	37.8	37.3	35.1	34.7	35.7	36.4	37.8	37.1	41.9	37.8

Sources: Commission 2020 winter forecast, extended with fiscal variables (COM) and Fiscal Strategy 2020-22 (FS)

Kommissionen har därför utarbetat föreliggande rapport. Syftet med rapporten är att göra en heltäckande bedömning av den förväntade avvikelserna från underskottskriteriet på ett sätt som tar vederbörlig hänsyn till ekonomiska förutsättningar och alla andra faktorer av betydelse för att ta ställning till om ett förfarande vid alltför stora underskott bör inledas. Underskottskriteriet granskas i avsnitt 2 i rapporten. Skuldskriteriet granskas i avsnitt 3. Offentliga investeringar och andra faktorer av betydelse, däribland Rumäniens ekonomiska läge och budgetställning på medellång sikt, behandlas i avsnitt 4. Analysen i denna rapport bygger på kommissionens mellanprognos vintern 2020, som bara omfattar siffror över BNP och inflation och i denna rapport därför har kompletterats med beräkningar av offentligfinansiella variabler.

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Rumänien hade ett samlat offentligt underskott på 2,9 % av BNP 2018. Enligt den finanspolitiska strategin förväntas Rumäniens offentliga underskott ha ökat till 3,8 % av BNP 2019. Detta är långt över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP.

Fördragets referensvärde överskrids dessutom inte 2019 undantagsvis i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom det varken är följden av en ovanlig händelse eller en allvarlig konjunktur nedgång. I kommissionens vinsterprognos 2020 förutses en tillväxt i BNP i fasta priser på 3,9 % 2019 och 3,8 % 2020, medan produktionsgapet beräknas ligga på omkring noll. Poster av engångskaraktär uppgick till 0,1 % av BNP 2019 och berodde på en återbetalning av miljöstämpelskatten på bilar.

Överskridandet av referensvärdet 3 % av BNP är slutligen inte tillfälligt i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt kommissionens budgetprognoser och regeringens finanspolitiska strategi kommer underskottet att ligga kvar över referensvärdet under 2020 och 2021. I kommissionens vinterprognos 2020, förlängd för finanspolitiska variabler, förväntas ett offentligt underskott på 4,0 % av BNP 2019, 4,9 % 2020 och 6,9 % 2021. Underskottets beräknade ökning beror till största delen på de betydande pensionshöjningar som genomfördes under sommaren 2019, i synnerhet en pensionsökning med 40 %, planerad till september 2020, och en ny uppräknings av pensionerna planerad till september 2021. Mellan december 2019 och januari 2020 antog myndigheterna dessutom nya skattesänkningar (sänkta punktskatter på bränsle och socialförsäkringsavgifter för deltidsarbetande och avskaffande av särskilda skatter inom bank- och energisektorerna) och fördubblade barnbidraget (från och med augusti 2020). I den finanspolitiska strategin räknar regeringen med ett offentligt underskott på 3,6 % av BNP 2020 och 3,4 % 2021. Det lägre underskottet i den finanspolitiska strategin, jämfört med kommissionens prognos, beror främst på: 1) Mer optimistiska makroekonomiska prognoser. 2) Något lägre beräknade utgifter för varor och

tjänster, som inte stöds fullt ut av antagna åtgärder. 3) Det faktum att den finanspolitiska strategin inte tycks beakta hela budgeteffekten av de antagna pensionshöjningarna, särskilt under 2021 och därefter. 4) Det faktum att den finanspolitiska strategin inte beaktar effekterna av skattesänkningarna och fördubblingen av barnbidraget.

Sammanfattningsvis ligger det förväntade underskottet 2019 över snarare än nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Referensvärdet anses varken ha överskridits undantagsvis eller tillfälligt i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. Analysen tyder således på att underskottskriteriet vid första påseendet inte är uppfyllt i den mening som avses i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/97. Vederbörlig hänsyn tas dock till alla faktorer av betydelse som anges nedan.

3. SKULDKRITERIET

Rumäniens offentliga skuld uppgick till 34,7 % av BNP under 2018. Enligt både den finanspolitiska strategin och kommissionens vinterprognos 2020 kommer den offentliga skulden att öka fram till 2021, men ligga kvar under fördragets referensvärde. Enligt den finanspolitiska strategin beräknas skulden öka till 37,8 % under 2021. I kommissionens vinterprognos 2020 väntas en kraftigare ökning, till 41,9 % under 2021. Skillnaden mellan de två prognoserna beror främst på lägre planerade underskott i de offentliga finanserna i den finanspolitiska strategin.

Rumänien uppfyller alltså skuldkriteriet som definieras i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/97.

4. FAKTORER AV BETYDELSE

I artikel 126.3 i fördraget föreskrivs att kommissionens rapport ”också ska beakta huruvida underskottet i den offentliga sektorn överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”. Dessa faktorer beskrivs närmare i artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97, där det fastställs att ”eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen” ska beaktas.

När den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP inte överskrider referensvärdet ska, enligt artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97, alla faktorer av betydelse beaktas i de steg som leder till det beslut om förekomst av ett alltför stort underskott som föreskrivs i artikel 126 punkterna 4, 5 och 6 i fördraget.

Mot bakgrund av dessa bestämmelser behandlas i följande fem underavsnitt i tur och ordning 1) det ekonomiska läget på medellång sikt, 2) de offentliga finansernas ställning på medellång sikt, inbegripet en bedömning av efterlevnaden av anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, de offentliga investeringarnas utveckling och det nationella finanspolitiska regelverkets funktionssätt, 3) offentlig skuldsättning, skuldutveckling och skuldhållbarhet på medellång sikt, och 4) andra faktorer som åberopats av medlemsstaten.

4.1. Ekonomiskt läge på medellång sikt

BNP i fasta priser har stigit kraftigt under de senaste åren på grund av konsumtion. Den potentiella BNP-tillväxten är hög men beräknas minska gradvis på grund av den totala faktorproduktivitetens tillväxt och den negativa demografiska utvecklingen. Rumänien har gjort begränsade framsteg med strukturreformerna.

Konjunkturförhållanden och potentiell tillväxt

BNP i fasta priser har stigit kraftigt under de senaste åren på grund av konsumtion. Den reala BNP-tillväxten nådde en topp på 7,1 % under 2017 och modererades därefter till 4,4 % under 2018. Enligt

kommissionens vinterprognos 2020 beräknas den uppgå till 3,9 % under 2019. Den privata konsumtionen var fortsatt den främsta drivkraften bakom tillväxten, vilket är en följd av en stram arbetsmarknad och kraftiga löneökningar, särskilt inom den offentliga sektorn. Investeringarna beräknas ha bidragit avsevärt till tillväxten under 2019, främst med stöd av byggsektorn. Nettoexportens bidrag till BNP-tillväxten är negativt sedan 2014 i ett läge med gradvis försämrade kostnadskonkurrenskraft. Det försämrades ännu mer under 2019 eftersom exporttillväxten minskade mer än importen. Den svagare externa efterfrågan var den viktigaste drivkraften bakom den svagare exporttillväxten och ledde också till en nedgång i industriproduktionen. Till följd av detta har underskottet i bytesbalansen stadigt ökat och uppgick under 2019 till 5,1 % av BNP.

Den reala BNP-tillväxten beräknas av kommissionen till måttlig, men ligger kvar på den stabila nivån 3,8 % 2020 och 3,5 % 2021. Den betydande finanspolitiska stimulans som planeras för 2020 och 2021 förväntas ge ett nytt uppsving för den privata konsumtionen samtidigt som den importen stimuleras. Investeringarna väntas förbli starka under 2020, med stöd av byggsektorn och ett planerat ökat utnyttjande av EU:s investeringsfonder. Nettoexportens bidrag väntas förbli negativt under prognosperioden, vilket gör att det redan stora underskottet i bytesbalansen försämras.

Enligt kommissionens uppskattningar, som bygger på vinterprognosen 2020, beräknas den potentiella BNP-tillväxten gradvis minska från 4,7 % 2018 till 3,9 % 2021. Den totala faktorproduktiviteten kommer att avta, men den är fortfarande den största bidragsgivaren till den potentiella BNP-tillväxten. Kapitalbildningens bidrag beräknas ligga kvar på en relativt stabil nivå. Samtidigt väntas det (redan blygsamma) bidraget från arbetskraften bli negativt, främst på grund av trenden med en minskande del av befolkningen i arbetsför ålder.

Produktionsgapet beräknas ha minskat till 0,1 % av potentiell BNP 2019, från 0,6 % 2018. Kommissionen beräknar att det därefter kommer att bli något negativt: -0,1 % 2020 och -0,5 % 2021.

Tabell 2: Makroekonomisk utveckling och budgetutveckling (% av BNP)

	2018	2019		2020		2021	
	COM	COM	FS	COM	FS	COM	FS
Real GDP (% change)	4.4	3.9	4.0	3.8	4.1	3.5	4.2
GDP deflator (% change)	6.3	6.9	6.0	4.6	4.2	4.4	3.5
Potential GDP (% change)	4.7	4.5	4.7	4.0	4.3	3.9	4.3
Output gap (% of potential GDP)	0.6	0.1	-0.4	-0.1	-0.6	-0.5	-0.6
General government gross debt	34.7	35.7	36.4	37.8	37.1	41.9	37.8
General government balance	-2.9	-4.0	-3.8	-4.9	-3.6	-6.9	-3.4
Primary balance	-1.8	-2.8	-	-3.7	-	-5.6	-
One-off and other temporary measures	-0.3	-0.1	-	0.0	-	0.0	-
Government gross fixed capital formation	2.7	3.2	-	3.1	-	3.5	-
Cyclically-adjusted balance	-3.1	-4.0	-	-4.9	-	-6.8	-
Cyclically-adjusted primary balance	-2.0	-2.8	-	-3.6	-	-5.4	-
Structural balance ^b	-2.8	-3.9	-3.7	-4.9	-3.4	-6.8	-3.2
Structural primary balance	-1.6	-2.7	-	-3.6	-	-5.4	-

Notes:

^a In percent of GDP unless specified otherwise.

^b Cyclically-adjusted balance excluding one-off and other temporary measures.

Sources: Commission 2020 winter forecast, extended with fiscal variables (COM), Fiscal Strategy 2020-2022 and the autumn projection of the National Commission for Strategy and Prognosis (FS)

Strukturreformer

I februari 2019 drog kommissionen slutsatsen att Rumänien hade makroekonomiska obalanser⁴. Kommissionen fann att sårbarheterna är kopplade till minskad kostnadskonkurrenskraft och ett stigande bytesbalansunderskott, mot bakgrund av en expansiv finanspolitik och ett oförutsägbart företagsklimat. I juli 2019 utfärdade rådet landsspecifika rekommendationer⁵, i vilka det efterlystes åtgärder mot dessa obalanser, bland annat strukturella frågor.

Rådet rekommenderade särskilt att Rumänien säkerställer en fullständig tillämpning av det finanspolitiska ramverket, stärker uppfyllelsen av skattskyldigheten och skatteuppbörden, tryggar den finansiella stabiliteten och banksektorns stabilitet, säkerställer hållbarheten i det offentliga pensionssystemet och den långsiktiga bärkraften i den andra pelarens pensionsfonder, säkerställer en minimilön grundad på objektiva kriterier, ser till att lagstiftningsinitiativ inte undergräver rättssäkerheten och stärker företagsstyrningen i statsägda företag.

Myndigheterna har fortsatt att avvika från reglerna i den nationella finanspolitiska ramen, vilket gör den till stor del verkningslös.

Fullgörandekvoterna för inlämnande av skattedeklarationer har legat på en relativt stabil nivå. Momsgapet beräknas ha minskat under 2017 och 2018. Den är dock fortfarande bland de högsta i EU. Skattemyndigheterna uppfyllde inte sina mål för intäktsuppbörd för 2019, delvis på grund av en alltför optimistisk prognos för dessa mål.

Det offentliga pensionssystemets hållbarhet har försämrats till följd av den nya pensionslagen, som antogs sommaren 2019 och som på mycket kort tid avsevärt ökar de offentliga pensionsutgifterna. Samtidigt upphävde Rumänien i början av 2020 en del av de rättsliga bestämmelser som hotade den långsiktiga lönsamheten för den andra pelarens pensionsfonder.

I början av 2020 tog Rumänien också bort bankskatten på totala tillgångar som ett sätt att bemöta oron för den finansiella stabiliteten och banksektorns stabilitet.

Enligt myndigheterna grundades höjningen av minimilönen från och med den 1 januari 2020 på en formel som beaktar flera ekonomiska indikatorer. Någon objektiv mekanism finns dock inte på plats.

Vad gäller förutsägbarheten i beslutsfattandet, är antalet undantagsförordningar alltför mycket högt, samtidigt som det ännu saknas förhandsbedömningar av regelverken och de offentliga samrådets kvalitet är sjunkande. Tillämpningen av lagen om styrning av statsägda företag är fortfarande inkonsekvent.

4.2. Budgetställning på medellång sikt

Sedan 2016 bedriver Rumänien en expansiv finanspolitik som bygger på skattesänkningar och stigande löpande utgifter. Det strukturella underskottet beräknas enligt kommissionens vinterprognos 2020 (utvidgad med finanspolitiska variabler) ha ökat från 0,2 % av BNP 2015 till 3,9 % 2019. Inom ramen för avvikelseförfarandet utfärdar rådet två gånger om året sedan våren 2017 rekommendationer, som Rumänien inte har reagerat på med verkningsfulla åtgärder, utan upprepade gånger i stället avsevärt avvikit från den rekommenderade anpassningsbanan. Myndigheterna har systematiskt avvikit från de nationella finanspolitiska reglerna, vilket gör dem till stor del verkningslösa.

Strukturellt saldo och anpassning mot det medelfristiga budgetmålet

Medelfristigt budgetmål och strukturellt saldo

⁴ Se meddelande från kommissionen COM(2019) 150 final, 27.2.2019, *Europeiska planeringsterminen 2019: Bedömning av framstegen med strukturreformer, förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser samt resultatet av de fördjupade granskningarna enligt förordning (EU) nr 1176/2011.*

Rådets rekommendation av den 9 juli 2019 om Rumäniens nationella reformprogram 2019, med avgivande av rådets yttrande om Rumäniens konvergensprogram 2019 (EUT C 301, 5.9.2019, s. 135).

I konvergensprogrammet för 2019 bekräftade Rumänien sitt medelfristiga budgetmål för de offentliga finanserna som ett strukturellt saldo på -1,0 % av BNP. Med detta medelfristiga mål beaktas kraven i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.

Sedan 2016 bedriver Rumänien en expansiv finanspolitik som bygger på skattesänkningar och stigande löpande utgifter. Därför avvek Rumänien från sitt medelfristiga budgetmål 2016. Det strukturella saldot uppgick till -2,8 % av BNP 2018, vilket är långt under Rumäniens medelfristiga budgetmål. I den finanspolitiska strategin siktar Rumänien på en försämring av det strukturella saldot 2019 och en gradvis strukturell förbättring 2020–2022, men planerar inte att uppnå sitt medelfristiga budgetmål senast 2022. Enligt kommissionens vinterprognos 2020, utvidgad med finanspolitiska variabler, förväntas det strukturella underskottet stadigt och avsevärt öka mellan 2018 och 2021, till följd av den beräknade ökningen av det nominella underskottet.

Fasthållande vid den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.

Rumänien har omfattats av förfaranden vid betydande avvikelse sedan våren 2017. Till följd av Rumäniens betydande avvikelse från sitt medelfristiga budgetmål 2016 inledde rådet ett avvikelseförfarande under våren 2017. Sedan dess har rådet två gånger om året utfärdat rekommendationer som Rumänien inte har följt upp med verkningsfulla åtgärder, utan i stället gång på gång avvikit från den rekommenderade anpassningsbanan med betydande marginal. I den senaste rekommendationen, som antogs av rådet den 5 december 2019, uppmanas Rumänien att säkerställa att de primära offentliga utgifternas nominella tillväxttakt, exklusive diskretionära inkomståtgärder och engångsåtgärder, inte överstiger 4,4 % 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 1,0 % av BNP.

Beräkningar baserade på kommissionens vinterprognos 2020, utvidgad med finanspolitiska variabler, antyder en risk för betydande avvikelse från båda riktmärkena under 2020.

Tabell 3: Sammanfattning av rekommendationer till Rumänien inom avvikelseförfarandet

Rådets rekommendation	Rekommenderad strukturell förbättring (% av BNP)	Strukturell ansträngning vid tidpunkten för bedömningen (% av BNP)	Rådets slutsats
Hösten 2019	1,0 2020		
Våren 2019	1,0 2019, 0,75 2020	-0,8 2019, -0,8 2020	Ingen åtgärd har vidtagits
Hösten 2018	1,0 2019	-0,7 2019	Ingen åtgärd har vidtagits
Våren 2018	0,8 2018, 0,8 2019	0,0 2018, -0,1 2019	Ingen åtgärd har vidtagits
Hösten 2017	0,8 2018	-0,4 2018	Ingen åtgärd har vidtagits
Våren 2017	0,5 2017	-1,1 2017	Ingen åtgärd har vidtagits

Offentliga investeringar

De offentliga investeringarna nådde sin lägsta nivå sedan EU-anslutningen med 2,6 % av BNP 2017, och ökade bara något under 2018, till 2,7 % av BNP. Detta ligger under EU-genomsnittet och långt under genomsnittet i grannländerna. Enligt beräkningarna i kommissionens vinterprognos 2020, utvidgad med finanspolitiska variabler i föreliggande rapport, kommer de offentliga investeringarna att ha ökat till 3,2 % av BNP under 2019.

Det nationella finanspolitiska ramverket

I lagen om finanspolitiskt ansvar fastställs nationella numeriska finanspolitiska regler som vägledning för budgetprocessen. Lagen innehåller en regel om strukturella underskott, som kräver efterlevnad av eller konvergens till det medelfristiga budgetmålet med ett strukturellt saldo på -1,0 % av BNP. Det nationella ramverket innehåller också flera kompletterande regler om budgetbalans samt om utgifter och inkomster. Vidare är regeringen skyldig att göra en uppdatering av den finanspolitiska strategin – med fastställda makroekonomiska antaganden, medelfristig budgetplanering och de utgiftstak som bör ligga till grund för den årliga budgetprocessen – och översända den till parlamentet senast den 15 augusti närmast föregående år.

Sedan 2016 har regeringen systematiskt och vid upprepade tillfällen avvikit från ett antal finanspolitiska regler, vilket gör dem till stor del verkningslösa. I synnerhet var det ursprungliga budgetmålet för 2019 med ett samlat underskott på 2,8 % av BNP (likvida medel) oförenligt med regeln om strukturella underskott. De budgetändringar som antogs i augusti och november 2019 avvek dessutom från ett antal kompletterande finanspolitiska regler och, i det senare fallet, även från regeln om strukturella underskott eftersom underskottsmålet för 2019 höjdes till 4,4 % av BNP (likvida medel). Liksom tidigare år skickade myndigheterna dessutom inte någon uppdatering av den medelfristiga finanspolitiska strategin till parlamentet före den föreskrivna tidsfristen i augusti, vilket undergräver dess vägledande roll. 2020 års budget och den åtföljande finanspolitiska strategin avvek från bestämmelserna om det strukturella saldot och från flera kompletterande finanspolitiska regler.

4.3. Offentlig skuldsättning på medellång sikt

Hållbarheten i Rumäniens offentliga finanser är utsatt för stora risker på medellång och lång sikt, vilket beror på stora budgetunderskott och stigande utgifter för en åldrande befolkning.

Skuldutveckling och hållbar skuldsättning⁶

Rumäniens offentliga skuld ligger för närvarande långt under fördragets referensvärde på 60 % av BNP (34,7 % av BNP 2018). På grund av ett högt strukturellt primärt underskott befinner sig dock skuldkvoten i förhållande till BNP på en brant uppåtstigande väg. Om politiken förblir oförändrad politik beräknas den bryta igenom 60 % 2025 och överskrida 90 % av BNP senast 2030. Skuldutvecklingen är känslig för chocker med koppling till tillväxten, finanspolitiken och räntan. Den offentliga skuldens löptidsstruktur bidrar till att minska sårbarheten, eftersom endast ungefär 3,3 % av den totala offentliga skulden har en löptid på mindre än 1 år. Den höga andel statspapper denominerad i utländsk valuta och den betydande mängd statsobligationer som innehas av utländska enheter bidrar dock till ytterligare risker, liksom den negativa nettoutlandsställningen.

Värdet av indikatorn för tidig upptäckt av finanspolitiska påfrestningar (*S0*), som tagits fram av Europeiska kommissionen för att bedöma risker inom ett år, ligger under det kritiska tröskelvärdet.

Indikatorn för det medelfristiga hållbarhetsgapet (*S1*) visar på stora risker. Den visar att Rumänien är i behov av en finanspolitisk korrigering på 5,7 procentenheter av BNP för att hålla skulden under 60 % av BNP senast 2034. Detta värde är bland de högsta bland medlemsstaterna.

⁶ Detta avsnitt bygger på Europeiska kommissionens skuldhållbarhetsrapport 2019: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf

Den långsiktiga indikatorn för underskott i de offentliga finanserna (S2) visar också på stora risker. Den pekar på en nödvändig finanspolitisk korrigerings på 8,8 procentenheter av BNP för att säkerställa en stabilisering av den offentliga skuldkvoten på lång sikt. Detta värde, som är det högsta bland medlemsstaterna, drivs upp av de offentliga finansernas höga utgångsläge (med 5,1 procentenheter) och åldersrelaterade utgifter, särskilt pensioner och hälso- och sjukvård (med 3,7 procentenheter).

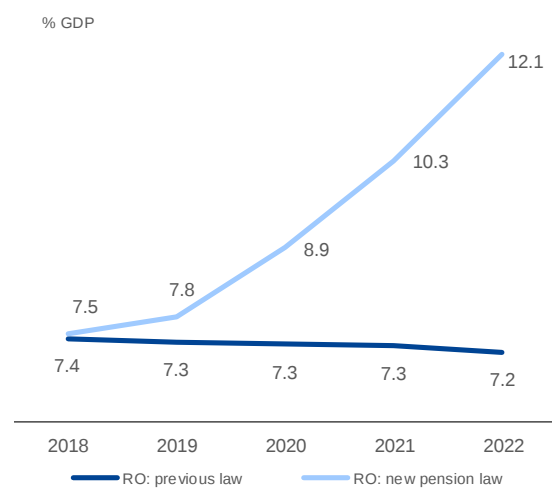
De finansiella marknadernas uppfattning om Rumäniens statsrisk ligger i det lägre kreditvärderingsspannet, med ett "BBB-" eller motsvarande kreditbetyg på statspapper från de tre stora kreditvärderingsinstituten. Den 10 december 2019 reviderade S&P Global Ratings sin prognos från stabil till negativ på grund av Rumäniens finanspolitiska inriktning.

Ny pensionslagstiftning

Pensionslagen, som antogs sommaren 2019, innebär att flera parametrar i det offentliga pensionssystemet ändrades väsentligt. Den innehåller följande ändringar: i) Tillfälliga pensionshöjningar fram till 2021, i stället för standardindexering, med 15 % från september 2019 (redan inskriven i 2019 års budgetlag), med 40 % från september 2020 och med 6 % från september 2021. ii) Från och med 2022 kommer indexregleringen av pensionerna att vara 100 % av inflationstakten plus 50 % av den reala genomsnittliga bruttolönen. iii) Nya pensioner kommer att beräknas med hjälp av en fast avgiftsfinansierad period på 25 år, i stället för 25–35 år (beroende på året för pensionering) enligt den tidigare lagstiftningen. iv) Från och med september 2021 kommer de befintliga pensionerna att räknas upp för att motsvara denna nya formel.

På grund av tidsplanen för genomförandet kommer lagen att leda till en avsevärd ökning av de offentliga pensionsutgifterna under en kort period. Den är den främsta drivkraften bakom den beräknade snabba ökningen av det offentliga underskottet och de höga riskerna för offentliga finansernas hållbarhet. Dessutom åtföljs lagen inte av åtgärder för att öka deltagandet och tiden i arbetslivet utöver den lagstadgade miniminivån, vilket är avgörande för att pensionerna ska räcka längre och pensionssystemet bli mer hållbart.

Diagram 1: Offentliga bruttopensionsutgifter 2018–2022



Källa: Europeiska kommissionen, Country Fiche on public pension for the Ageing Report 2018 – Romania (uppdaterad 2019)

4.4. Andra faktorer som medlemsstaten åberopat

Den 6 februari 2020 översände de rumänska myndigheterna en skrivelse om faktorer av betydelse att bedömas av kommissionen i enlighet med artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97.

Myndigheterna hävdar att försämringen av budgetunderskottet för 2019 till stor del förklaras av stigande personalkostnader, socialt stöd och investeringar, medan intäkterna i stort sett förblivit oförändrade som andel av BNP. Dessutom hävdar myndigheterna att budgetutfallet 2019 påverkades negativt av flera enstaka poster på utgiftssidan⁷.

Myndigheterna påpekar att den finanspolitiska strategin visar att budgetunderskottet gradvis anpassas på medellång sikt, samtidigt som det ligger kvar över referensvärdet fram till 2021. Justeringen planeras efter tre år av fortsatt budgetförsämring. Myndigheterna förklarar också att takten i den planerade konsolideringen av de offentliga finanserna i stor utsträckning hämmas av den gällande rättsliga ramen, särskilt av bestämmelserna i den nya pensionslagstiftning som godkändes av parlamentet 2019.

Med avseende på makroekonomiska förhållanden förklarar myndigheterna att den reala tillväxten i Rumäniens ekonomi var 4,1 % under de första tre kvartalen 2019, främst till följd av investeringar och privat konsumtion, samtidigt som den senare började mattas av. Enligt myndigheternas beräkningar kommer Rumäniens reala BNP öka med 4,0 % under 2019, vilket är något avtagande jämfört med 2018 och marginellt under den potentiella nivån. Den nominella tillväxten började accelerera 2016 och myndigheterna förväntar sig att den förblir stabil på medellång sikt.

Slutligen erinrar myndigheterna om att Rumänien 2008 införde en pensionsreform med den obligatoriska andra pelaren i privata pensionsfonder vid sidan av den första pelaren med dess löpande inbetalningar. De förklarar att den årliga kostnaden för den andra pelaren i genomsnitt låg nära 0,7 % av BNP under perioden 2014–15, och att den förväntas uppgå till 0,8 % av BNP under perioden 2016–2019. Detta ligger i linje med kommissionens beräkningar av de årliga kostnaderna för den andra pelaren. Rumäniens planerade budgetunderskott för 2019 överskrider dock avsevärt en nivå som kan anses ligga nära referensvärdet 3 % av BNP, och därför kan budgetkonsekvenserna av pensionsreformen, enligt artikel 2.7 i förordning (EG) nr 1467/97, inte beaktas vid bedömningen av överträdelsen av underskottskriteriet.

Myndigheterna tillägger att de i början av år 2020 strök en bestämmelse som försvagade den tvingande karaktären i den andra pensionspelaren som var i kraft under 2019. Då avskaffades möjligheten för anställda att välja bort den andra pensionspelaren efter fem års inbetalning till den och att dirigera om sina årliga pensionsinbetalningar till den första pelaren (förordning 1/2020 om nödgärder, ändring av bestämmelserna i nödförordning 114/2018).

5. SLUTSATSER

Enligt regeringens finanspolitiska strategi beräknas det totala underskottet i de offentliga finanserna 2019 ha ökat till 3,8 % av BNP, vilket är över snarare än nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Överskridandet av referensvärdet anses varken vara osedvanligt eller övergående.

Den offentliga bruttoskulden ligger fortfarande långt under referensvärdet 60 % av BNP.

Den analys som presenteras i denna rapport omfattar en bedömning av alla faktorer av betydelse, vilka enligt fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten ska beaktas i de steg som leder fram till beslutet om förekomst av ett alltför stort underskott när den offentliga skuldkvoten inte överstiger referensvärdet. Faktorerna av betydelse i det aktuella fallet innebär inga förmildrande omständigheter och påverkar därmed inte bedömningen.

Analysen tyder sammantaget på att skuldkriteriet såsom det definieras i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/1997 inte bör betraktas som uppfyllt och att ett förfarande vid alltför stora underskott därför är motiverat.

⁷ I kommissionens bedömning uppgick engångsutgifterna i den periodiserade redovisningen till 0,1 % av BNP under 2019, till följd av återbetalningen av miljödekalen (stämpelskatt) för bilar.

