

Брюксел, 14.2.2020 г.
COM(2020) 68 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Румъния

**Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за
функционирането на Европейския съюз**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Румъния

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Процедурата при прекомерен дефицит (ППД) е определена в член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз (Договора). Тази процедура е допълнително описана в Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит¹, който е част от Пакта за стабилност и растеж (ПСР).

Съгласно член 126, параграф 2 от Договора Комисията трябва да следи за спазването на бюджетната дисциплина въз основа на два критерия, а именно: а) дали съотношението на планирания или фактическия бюджетен дефицит към брутният вътрешен продукт (БВП) надвишава референтната стойност от 3 %, освен ако съотношението е намалявало съществено и трайно и е достигнало ниво, близко до референтната стойност, или превизионето на референтната стойност е само по изключение и временно и съотношението остава близко до референтната стойност; и б) дали съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 %, освен ако то е достатъчно намаляващо и се доближава до референтната стойност със задоволителни темпове.

Съгласно член 126, параграф 3 от Договора, ако държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. Този доклад също така трябва да *взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка.*

От пролетта на 2017 г. по отношение на Румъния се прилагат последователни процедури при значително отклонение (ПЗО) в рамките на предпазните мерки на ПСР. Тъй като през 2016 г. Румъния значително се отклони от средносрочната си бюджетна цел (СБЦ), Съветът започна ПЗО през пролетта на 2017 г. Оттогава Съветът формулира два пъти годишно препоръки, в отговор на които Румъния не предприе ефективни действия, като многократно значително се отклоняваше от препоръчания план за корекции.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6. В доклада се вземат предвид и Подробните указания за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоките относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и за конвергенция, приети от Икономическия и финансов комитет на 5 юли 2016 г., достъпни на адрес:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

Данните, предоставени от румънските органи на 30 септември 2019 г.² и впоследствие потвърдени от Евростат³, показват, че номиналният дефицит по консолидирания държавен бюджет в Румъния е достигнал 3,0 % от БВП през 2018 г., докато дългът е възлизал на 35,0 % от БВП. За 2019 г. в уведомлението се предвижда номинален дефицит по консолидирания държавен бюджет в размер на 2,8 % от БВП. Като се вземат предвид преразгледаните стойности на БВП, обявени от националната статистическа служба след публикуването на съобщението за медиите на Евростат, номиналните съотношения са леко променени, като през 2018 г. дефицитът възлиза на 2,9 % от БВП, а дългът — на 34,7 % от БВП.

На 10 декември 2019 г. правителството прие и изпрати на Парламента фискално-бюджетна стратегия за периода 2020—2022 г. („фискалната стратегия“), съдържаща цел за дефицита на принципа на текущото начисляване в размер на 3,8 % от БВП през 2019 г.

Планираната стойност за дефицита през 2019 г. предоставя *prima facie* доказателства за наличието на прекомерен дефицит в Румъния, съгласно определението в Договора, преди обаче да бъдат взети предвид всички посочени по-долу фактори.

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
					COM	ФС	COM	ФС	COM	ФС
Салдо по консолидирания държавен бюджет	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Брутен консолидиран държавен дълг	37,8	37,3	35,1	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8

Източници: прогноза на Комисията от зимата на 2020 г., допълнена с фискалните променливи (COM) и фискалната стратегия за 2020—2022 г. (ФС)

Вследствие на това Комисията изготви настоящия доклад. Целта му е да направи цялостна оценка на планираното отклонение от критерия за дефицита, като се вземат надлежно предвид икономическият контекст и всички други съответни фактори, за да се прецени дали е оправдано започването на процедура при прекомерен дефицит. В точка 2 от доклада се разглежда критерият за дефицита. В точка 3 се разглежда критерият за дълга. В точка 4 се разглеждат публичните инвестиции и други фактори от значение, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на Румъния. Анализът в настоящия доклад се основава на междинната прогноза на Комисията от зимата на 2020 г., която включва само данни за БВП и инфлацията,

² Съгласно Регламент (ЕО) № 479/2009 държавите членки трябва да докладват два пъти годишно на Комисията за планираните и реалните нива на бюджетния дефицит и държавния дълг. Последното уведомление от страна на Румъния може да бъде намерено на следния адрес: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

³ Информационен бюлетин на Евростат № 161/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ed5-e6da00249c27>.

поради което бе допълнена за целите на настоящия доклад с прогнози за фискалните променливи.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

През 2018 г. Румъния регистрира дефицит по консолидирания държавен бюджет в размер на 2,9 % от БВП. Въз основа на фискалната стратегия се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Румъния да е нараснал до 3,8 % от БВП през 2019 г. Тази стойност е доста над и не е близо до посочената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП.

Превишението на референтната стойност в Договора през 2019 г. също така не е по изключение за целите на Договора и ПСР, тъй като не е резултат нито от необичайно събитие, нито от сериозен икономически спад. В прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г. се предвижда растеж на реалния БВП от 3,9 % през 2019 г. и 3,8 % през 2020 г., докато разликата между фактическия и потенциалния БВП се очаква да бъде около нула. През 2019 г. еднократните позиции възлизаха на 0,1 % от БВП и се дължаха на възстановяването на екологичния гербов налог върху леките автомобили.

И накрая, превишението на референтната стойност от 3 % от БВП не е временно за целите на Договора и ПСР. Бюджетните прогнози на Комисията, както и тези на правителството във фискалната стратегия, сочат, че дефицитът ще остане над референтната стойност през 2020 г. и 2021 г. Прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г., допълнена с фискалните променливи, сочи дефицит по консолидирания държавен бюджет в размер на 4,0 % от БВП през 2019 г., 4,9 % през 2020 г. и 6,9 % през 2021 г. Очакваното нарастване на дефицита се дължи предимно на значителното увеличение на пенсиите, прието през лятото на 2019 г., и по-специално увеличение на пенсиите с 40 %, предвидено за септември 2020 г., и допълнително преизчисляване на пенсиите в посока увеличение, предвидено за септември 2021 г. Освен това между декември 2019 г. и януари 2020 г. органите приеха нови намаления на данъците (намаления на акцизите върху горивата и на социалноосигурителните вноски за работниците на непълно работно време и премахване на специалните данъци върху банковия и енергийния сектор) и удвоиха детските надбавки (които трябва да влязат в сила от август 2020 г.). Във фискалната стратегия правителството предвижда, че дефицитът по консолидирания държавен бюджет ще бъде 3,6 % от БВП през 2020 г. и 3,4 % от БВП през 2021 г. По-ниската прогноза за дефицита във фискалната стратегия в сравнение с прогнозата на Комисията произтича по-специално от: 1) по-оптимистични макроикономически прогнози; 2) ограничаване на прогнозните разходи за стоки и услуги, което не се подкрепя изцяло от приетите мерки; 3) фактът, че фискалната стратегия изглежда не отчита пълните последици за бюджета от приетите увеличения на пенсиите, по-специално през 2021 г. и след това; 4) фактът, че фискалната стратегия не отчита последиците от намаленията на данъците и от удвояването на детските надбавки.

В обобщение планираният дефицит за 2019 г. е над референтната стойност от 3 % от БВП в Договора, а не е близо до нея. Счита се, че превишението не е нито по изключение, нито временно за целите на Договора и ПСР. Следователно анализът показва, че *prima facie* критерият за дефицита за целите на Договора и Регламент (ЕО) № 1467/97 не е изпълнен. Под внимание са взети обаче всички съответни фактори, посочени по-долу.

3. КРИТЕРИЙ ЗА ДЪЛГА

Консолидираният държавен дълг на Румъния бе 34,7 % от БВП през 2018 г. Както във фискалната стратегия, така и в прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г. се предвижда, че консолидираният държавен дълг ще се увеличи до 2021 г., но ще остане под референтната стойност от Договора. Според фискалната стратегия дългът ще достигне 37,8 % през 2021 г. В прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г. се предвижда по-рязко увеличение — до 41,9 % през 2021 г. Разликата между двете прогнози се дължи предимно на по-малките планирани дефицити по консолидирания държавен бюджет във фискалната стратегия.

Следователно Румъния изпълнява критерия за дълга, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97.

4. СЪОТВЕТНИ ФАКТОРИ

В член 126, параграф 3 от Договора се постановява, че докладът на Комисията *взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка*. Тези фактори са разяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, в който се посочва също, че трябва да бъдат надлежно отчетени *всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията*.

Съгласно член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, когато съотношението на държавния дълг към БВП не надвишава референтната стойност, съответните фактори се вземат предвид на отделните етапи на вземането на решение за наличие на прекомерен дефицит, предвидени в член 126, параграфи 4, 5 и 6 от Договора.

С оглед на тези разпоредби, в следващите подчасти се разгледани последователно: 1) икономическото състояние в средносрочен план; 2) средносрочното състояние на бюджета, включително оценка на спазването на плана за корекции за постигане на СБЦ, развитието на публичните инвестиции и функционирането на националната фискална рамка; 3) развитието на държавния дълг в средносрочен план, както и неговата динамика и устойчивост; и 4) други фактори, представени от държавата членка.

4.1. Икономическо състояние в средносрочен план

През последните години реалният БВП нарастваше солидно благодарение на потреблението. Растежът на потенциалния БВП е висок, но се очаква постепенно да намалее вследствие на забавяне на растежа на общата факторна производителност и отрицателните демографски тенденции. Румъния отбеляза ограничен напредък по отношение на структурните реформи.

Циклични условия и потенциален растеж

През последните години реалният БВП нарастваше солидно благодарение на потреблението. Растежът на реалния БВП достигна най-високата си стойност от 7,1 % през 2017 г., след това спадна до 4,4 % през 2018 г. и според прогнозата на Комисията

от зимата на 2020 г. се очаква да достигне 3,9 % през 2019 г. Частното потребление продължи да е основният фактор, определящ растежа, което е следствие от свития пазар на труда и високите увеличения на заплатите, особено в публичния сектор. Очаква се инвестициите да са допринесли значително за растежа през 2019 г., подпомогнати предимно от строителството. Приносът на нетния износ към растежа на БВП е отрицателен от 2014 г. насам в контекста на постепенни загуби на разходна конкурентоспособност. Той намаля още повече през 2019 г., тъй като растежът на износа отчете по-голямо забавяне от това на вноса. По-свитото външно търсене беше основният фактор, обуславящ по-слабия растеж на износа и доведе също до спад в промишленото производство. В резултат на това дефицитът по текущата сметка непрекъснато нарастваше, достигайки прогнозираните 5,1 % от БВП през 2019 г.

Комисията прогнозира, че растежът на реалния БВП ще намалее, но ще остане солиден на нивото от 3,8 % през 2020 г. и 3,5 % през 2021 г. Очаква се значителните фискални стимули, планирани за 2020 г. и 2021 г., да дадат нов тласък на частното потребление, като същевременно стимулират вноса. Прогнозите са, че инвестициите ще останат значителни през 2020 г., подпомагани от строителството и планираното използване в по-голяма степен на инвестиционните фондове на ЕС. Очаква се през прогнозния период приносът на нетния износ да остане отрицателен, което ще доведе до влошаване на вече големия дефицит по текущата сметка.

Според изчисленията на Комисията, основани на прогнозата от зимата на 2020 г., се очаква потенциалният растеж на БВП постепенно да намалее — от 4,7 % през 2018 г. на 3,9 % през 2021 г. Очаква се общата факторна производителност да отчете забавяне, но да остане основният елемент, допринасящ за растежа на потенциалния БВП. Според прогнозите приносът на натрупването на капитал ще остане сравнително стабилен. От друга страна, се очаква (вече скромният) принос на работната сила да стане отрицателен, което се дължи главно на тенденцията на намаляване на населението в трудоспособна възраст.

Очаква се разликата между фактическия и потенциалния БВП да намалее до 0,1 % от потенциалния БВП през 2019 г. (от 0,6 % през 2018 г.). Комисията прогнозира, че тя ще стане леко отрицателна след това — -0,1 % през 2020 г. и -0,5 % през 2021 г.

Таблица 2: Тенденции в движението на макроикономическите и бюджетните показатели (% от БВП)

	2018 г.	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
	COM	COM	ФС	COM	ФС	COM	ФС
Реален БВП (% промяна)	4,4	3,9	4,0	3,8	4,1	3,5	4,2
Дефлатор на БВП (% промяна)	6,3	6,9	6,0	4,6	4,2	4,4	3,5
Потенциален БВП (% промяна)	4,7	4,5	4,7	4,0	4,3	3,9	4,3
Разлика между фактическия и потенциалния БВП (% от потенц. БВП)	0,6	0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6
Брутен консолидиран държавен дълг	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8
Салдо по консолидирания държавен бюджет	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Първично салдо	-1,8	-2,8	-	-3,7	-	-5,6	-
Еднократни и други временни мерки	-0,3	-0,1	-	0,0	-	0,0	-
Бруто образуване на основен капитал на държавното управление	2,7	3,2	-	3,1	-	3,5	-
Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл	-3,1	-4,0	-	-4,9	-	-6,8	-
Първично салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл	-2,0	-2,8	-	-3,6	-	-5,4	-
Структурно салдо ⁶	-2,8	-3,9	-3,7	-4,9	-3,4	-6,8	-3,2
Първично структурно салдо	-1,6	-2,7	-	-3,6	-	-5,4	-
<u>Бележки</u>							
^a В проценти от БВП, освен ако е посочено друго.							
⁶ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки.							
Източници: прогноза на Комисията от зимата на 2020 г., допълнена с фискалните променливи (COM), фискалната стратегия за 2020—2022 г. и есенната прогноза на Националната комисия за стратегия и прогноза (ФС)							

Структурни реформи

През февруари 2019 г. Комисията заключи, че в Румъния се наблюдават макроикономически дисбаланси⁴. Комисията констатира, че уязвимостта е свързана със загуби на разходна конкурентоспособност и увеличаване на дефицита по текущата сметка в контекста на експанзионистична фискална политика и непредвидима бизнес среда. През юли 2019 г. Съветът формулира специфични за всяка държава препоръки⁵, в които се призовава да бъдат предприети мерки за преодоляване на тези дисбаланси, наред с други структурни проблеми.

По-специално Съветът препоръча Румъния да гарантира пълното прилагане на фискалната рамка, да подобри спазването на данъчното законодателство и събираемостта на данъците, да защити финансовата стабилност и стабилността на банковия сектор, да гарантира устойчивостта на публичната пенсионна система и дългосрочната жизнеспособност на пенсионните фондове от втория стълб, да гарантира определянето на минималната работна заплата въз основа на обективни критерии, да гарантира, че законодателните инициативи не нарушават правната сигурност, и да подсили корпоративното управление на държавните предприятия.

⁴ Вж. Съобщение на Комисията COM(2019) 150 final, 27.2.2019 г., *Европейски семестър за 2019 г.: оценка на напредъка в структурните реформи, предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси и резултати от задълбочените прегледи в съответствие с Регламент (ЕС) № 1176/2011*.

⁵ Препоръка на Съвета от 9 юли 2019 г. относно националната програма за реформи на Румъния за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Румъния за 2019 г. (ОВ С 301, 5.9.2019 г., стр. 135—142).

Органите продължиха да се отклоняват от правилата, съдържащи се в националната фискална рамка, правейки ги по този начин до голяма степен неефективни.

Степента на спазване на данъчното законодателство за подаване на данъчни декларации остана относително стабилна. Според оценките през 2017 г. и 2018 г. разликата между потенциалните и реално събраните приходи от ДДС е намаляла. Тя обаче все още е сред най-високите в ЕС. Данъчните органи не успяха да постигнат целите си за събиране на приходите за 2019 г. отчасти поради свръхоптимистичната прогноза по отношение на тези цели.

Устойчивостта на публичната пенсионна система се влоши с приемането през лятото на 2019 г. на новия закон за пенсиите, който значително увеличава публичните разходи за пенсии за много кратък период от време. От друга страна, в началото на 2020 г. Румъния отмени или измени част от правните разпоредби, застрашаващи дългосрочната жизнеспособност на пенсионните фондове от втория стълб.

В началото на 2020 г. Румъния също така премахна данъка върху общите активи на банките в отговор на опасенията относно финансовата стабилност и стабилността на банковия сектор.

Според органите увеличението на минималната работна заплата от 1 януари 2020 г. се основава на формула, която взема предвид няколко икономически показателя. Не съществува обаче обективен механизъм.

Що се отнася до предвидимостта при вземането на решения, броят на извънредните наредби все още е много висок, докато предварителният анализ на регулаторното въздействие продължава да е недостатъчен, а качеството на обществените консултации се влошава. Законът за корпоративното управление на държавните предприятия все още се прилага непоследователно.

4.2. Състояние на бюджета в средносрочен план

От 2016 г. насам Румъния провежда експанзионистична фискална политика, основана на намаляване на данъците и увеличаване на текущите разходи. Според прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г. (допълнена с фискалните променливи) структурният дефицит се е увеличил от 0,2 % от БВП през 2015 г. до 3,9 % през 2019 г. От пролетта на 2017 г. Съветът издава два пъти годишно препоръки в рамките на процедурата при значително отклонение, на които Румъния не отговори с ефективни действия, като многократно се отклоняваше значително от препоръчания план за корекции. Органите системно се отклоняват от националните фискални правила, като по този начин ги правят до голяма степен неефективни.

Структурно салдо и корекция за постигане на СБЦ

СБЦ и структурно салдо

В своята програма за конвергенция за 2019 г. Румъния потвърди своята СБЦ за състояние на бюджета като структурно салдо в размер на -1,0 % от БВП. Тази СБЦ отчита изискванията на Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз.

От 2016 г. насам Румъния провежда експанзионистична фискална политика, основана на намаляване на данъците и увеличаване на текущите разходи. Вследствие на това

през 2016 г. Румъния се отклони от своята СБЦ. Структурното салдо възлезе на -2,8 % от БВП през 2018 г., което е доста под СБЦ на Румъния. Във фискалната стратегия Румъния предвижда влошаване на структурното салдо през 2019 г. и постепенно структурно подобрене през 2020—2022 г., но не планира да постигне своята СБЦ до 2022 г. Според прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г., допълнена с фискалните променливи, се очаква структурният дефицит да нараства постоянно и значително между 2018 и 2021 г. вследствие на прогнозираното увеличение на номиналния дефицит.

Спазване на препоръчаната корекция за постигане на СБЦ

От пролетта на 2017 г. насам Румъния е в последователни процедури при значително отклонение. Вследствие на значителното отклонение на Румъния през 2016 г. от нейната СБЦ през пролетта на 2017 г. Съветът обяви започването на процедура при значително отклонение. Оттогава Съветът издава два пъти годишно препоръки, на които Румъния не отговори с ефективни действия, като многократно се отклоняваше значително от препоръчания план за корекции. В последната препоръка, приета от Съвета на 5 декември 2019 г., се изисква от Румъния да гарантира, че номиналният темп на растеж на първичните държавни разходи, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и еднократните мерки, няма да надвиши 4,4 % през 2020 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 1,0 % от БВП.

Изчисленията въз основа на прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г., допълнена с фискалните променливи, сочат, че е налице риск от значително отклонение от двата показателя през 2020 г.

Таблица 3: Обобщение на препоръките към Румъния в рамките на процедурата при значително отклонение

Препоръка на Съвета	Препоръчано подобрене на структурното салдо (% от БВП)	Структурно усилие към момента на оценката (% от БВП)	Заклучение на Съвета
Есента на 2019 г.	1,0 през 2020 г.		
Пролетта на 2019 г.	1,0 през 2019 г., 0,75 през 2020 г.	-0,8 през 2019 г., -0,8 през 2020 г.	Не е предприето действие
Есента на 2018 г.	1,0 през 2019 г.	-0,7 през 2019 г.	Не е предприето действие
Пролетта на 2018 г.	0,8 през 2018 г., 0,8 през 2019 г.	0,0 през 2018 г., -0,1 през 2019 г.	Не е предприето действие
Есента на 2017 г.	0,8 през 2018 г.	-0,4 през 2018 г.	Не е предприето действие
Пролетта на 2017 г.	0,5 през 2017 г.	-1,1 през 2017 г.	Не е предприето действие

Публични инвестиции

През 2017 г. публичните инвестиции спаднаха на 2,6 % от БВП — най-ниското ниво след присъединяването на страната към ЕС, а през 2018 г. се увеличиха слабо до 2,7 % от БВП. Този резултат е под средното за ЕС и много под средното за съседните държави равнище. Прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г., допълнена с фискалните променливи за целите на настоящия доклад, предвижда публичните инвестиции през 2019 г. да са нараснали до 3,2 % от БВП.

Национална фискална рамка

Законът за фискалната отговорност определя национални числово изразени фискални правила, за да ръководи бюджетния процес. Той съдържа правило за структурния дефицит, което изисква съответствие или доближаване на СБЦ за структурно салдо от -1,0 % от БВП. В националната рамка са включени и няколко допълнителни правила относно бюджетния баланс и разходните и приходните позиции. Освен това правителството трябва да подготвя актуализация на фискалната стратегия, в която се определят макроикономическите допускания, средносрочното бюджетно планиране и таваните за разходите, които следва да залегнат в основата на годишния бюджетен процес, и да я изпраща на Парламента до 15 август на предходната година.

От 2016 г. насам правителството системно и многократно се отклонява от много фискални правила, като по този начин ги прави до голяма степен неефективни. Поспециално първоначалната бюджетна цел за 2019 г. за номинален дефицит от 2,8 % от БВП (в брой) не съответстваше на правилото за структурния дефицит. Освен това измененията на бюджета, приети през август и ноември 2019 г., се отклоняваха от редица допълнителни фискални правила, а в последния случай — от правилото за структурния дефицит, чрез увеличаване на целта за дефицита за 2019 г. до 4,4 % от БВП (в брой). Освен това, през 2019 г., както и през предходните години, органите не изпратиха на Парламента актуализация на средносрочната фискална стратегия до месец август — законоустановения краен срок, подкопавайки по този начин ръководната роля на фискалната стратегия. Бюджетът за 2020 г. и придружаващата го фискална стратегия също се отклоняваха от правилото за структурното салдо и от няколко допълнителни фискални правила.

4.3. Равнище на държавния дълг в средносрочен план

Румъния е изправена пред високи рискове за фискалната устойчивост в средносрочен и дългосрочен план вследствие на високите фискални дефицити и разходите, свързани със застаряването на населението.

Динамика на дълга и устойчивост на обслужването на дълга⁶

Понастоящем консолидираният държавен дълг на Румъния е доста под референтната стойност от 60 % от БВП съгласно Договора (34,7 % от БВП през 2018 г.). Поради високия структурен първичен дефицит обаче съотношението на дълга към БВП показва тенденция към силно повишаване. Ако се предположи, че политиката ще

⁶ Настоящата част е изготвена въз основа на обзора на Европейската комисия за устойчивостта на обслужването на дълга за 2019 г., който е публикуван на адрес: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf.

остане непроменена, се очаква дългът да надхвърли 60 % през 2025 г. и 90 % от БВП до 2030 г. Върху развитието на дълга оказват влияние сътресения, свързани с растежа и фискалните и лихвените проценти. Падежната структура на държавния дълг спомага за намаляване на уязвимостта, като едва около 3,3 % от общия държавен дълг има срок до падежа под 1 година. Въпреки това високият дял на държавния дълг в чуждестранна валута и значителните вложения в дългови книжа на чуждестранни лица са източници на допълнителен риск, както и отрицателната нетна международна инвестиционна позиция.

Стойността на показателя за ранно откриване на фискалните рискове (S0), разработен от Европейската комисия за оценка на рисковете в рамките на една година, е под критичния си праг.

Показателят за липса на устойчивост в средносрочен план (S1) показва големи рискове. От него става ясно, че за Румъния ще е необходима фискална корекция от 5,7 процентни пункта от БВП, за да бъде задържан дългът в рамките на 60 % от БВП до 2034 г. Тази стойност е сред най-високите сред държавите членки.

Показателят за липса на устойчивост в дългосрочен план (S2) също показва големи рискове. Той посочва необходимостта от фискална корекция от 8,8 процентни пункта от БВП, за да се гарантира, че съотношението на публичния дълг към БВП ще се стабилизира в дългосрочен план. Тази стойност, която е най-високата сред държавите членки, се определя от високата начална бюджетна позиция (принос от 5,1 процентни пункта) и от разходите, свързани със застаряването на населението, по-специално пенсии и здравни грижи (принос от 3,7 процентни пункта).

Възприятията на финансовите пазари за суверенния риск на Румъния са в долната граница на инвестиционния клас, с рейтинг BBB- или еквивалентен рейтинг на държавния дълг от трите основни агенции за кредитен рейтинг. На 10 декември 2019 г. S&P Global Ratings преразглежда своята прогноза от „стабилен“ на „отрицателен“ поради бюджетната позиция на Румъния.

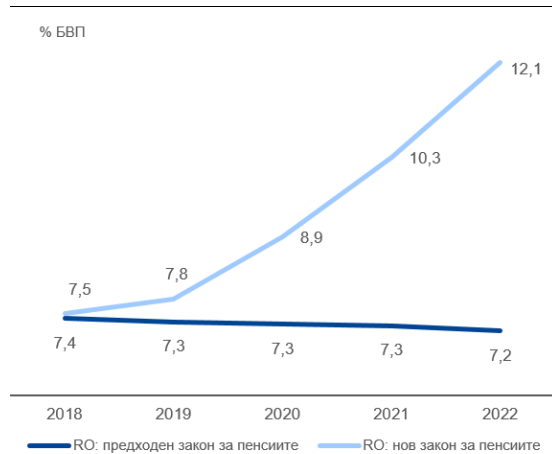
Нов закон за пенсиите

Законът за пенсиите, приет през лятото на 2019 г., значително промени някои параметри на публичната пенсионна схема. Той съдържа следните основни промени: i) *ad hoc* увеличаване на размера на пенсиите до 2021 г. вместо стандартна индексация: с 15 % от септември 2019 г. (вече включено в закона за бюджета за 2019 г.), 40 % от септември 2020 г. и 6 % от септември 2021 г.; ii) от 2022 г. нататък индексацията на пенсиите ще бъде 100 % от процента на инфлация плюс 50 % от реалния среден брутен ръст на заплатите; iii) новите пенсии ще се изчисляват, като в знаменателя се използва фиксиран осигурителен стаж от 25 години вместо от 25—35 години (в зависимост от годината на пенсиониране) по силата на предходния закон; iv) от септември 2021 г. съществуващите пенсии ще бъдат преизчислени нагоре, за да съответстват на тази нова формула.

Поради графика за прилагане на закона се очаква значително увеличение на публичните разходи за пенсии за кратък период от време. Той е основният двигател на прогнозираното бързо нарастване на дефицита по консолидирания държавен бюджет и на високите рискове за фискалната устойчивост. Освен това законът не е съпътстван от мерки, насочени към увеличаването на трудовата заетост и продължителността на

професионалния живот над задължителния минимум, които са ключови за подобряване както на адекватността на пенсиите, така и на устойчивостта на пенсионната система.

Графика 1: Брутни публични разходи за пенсии през 2018—2022 г.



Източник: Европейска комисия, Country Fiche on public pensions for the Ageing Report 2018 – Romania (актуализация от 2019 г.)

4.4. Други фактори, представени от държавата членка

На 6 февруари 2020 г. румънските органи изпратиха писмо, с което представят съответните фактори, които Комисията да вземе предвид при оценката си, в съответствие с разпоредбите на член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97.

Органите твърдят, че влошаването на бюджетния дефицит през 2019 г. до голяма степен се обяснява с увеличаването на разходите за персонал, социалното подпомагане и инвестициите, докато приходите останаха предимно непроменени като дял от БВП. Освен това органите твърдят, че от гледна точка на разходите резултатът от бюджета за 2019 г. е бил засегнат неблагоприятно от няколко еднократни позиции⁷.

Органите посочват, че фискалната стратегия показва постепенно коригиране на бюджетния дефицит в средносрочен план, като същевременно той остава над референтната стойност до 2021 г. Корекцията се планира след тригодишно постоянно влошаване на състоянието на бюджета. Органите също така обясняват, че темпът на предвижданата фискална консолидация е до голяма степен ограничен от действащата правна рамка, по-специално от разпоредбите на новия закон за пенсиите, одобрен от Парламента през 2019 г.

Що се отнася до макроикономическите условия, органите обясняват, че икономиката на Румъния се е развила с реален темп на растеж от 4,1 % през първите три тримесечия на 2019 г. главно поради инвестициите и частното потребление в условия на забавяне в потреблението. Органите предвиждат реалният БВП да нарасне с 4,0 % през 2019 г., като отбележи леко забавяне в сравнение с 2018 г. и остане малко под потенциалното

⁷ Според оценката на Комисията през 2019 г. еднократните разходи от гледна точка на начисляването са възлезли на 0,1 % от БВП поради възстановяването на екологичния гербов налог върху леките автомобили.

равнище. Номиналният растеж се ускори от 2016 г. и според предвижданията на органите ще остане стабилен в средносрочен план.

И накрая, органите припомнят, че през 2008 г. Румъния въведе пенсионна реформа със задължителния втори стълб на частните пенсионни фондове наред с публичните пенсии на разходопокривен принцип от първия стълб. Те обясняват, че годишните разходи за втория стълб средно се доближават до 0,7 % от БВП през периода 2014—2015 г. и се очаква през периода 2016—2019 г. да бъдат 0,8 % от БВП. Тези резултати са в съответствие с прогнозите на Комисията за годишните разходи по втория стълб. Планираният бюджетен дефицит в Румъния за 2019 г. обаче значително надвишава равнището, което може да се счита за близко до референтната стойност от 3 % от БВП, поради което в съответствие с член 2, параграф 7 от Регламент (ЕО) № 1467/97 последиците за бюджета от пенсионната реформа не могат да бъдат взети предвид при оценката на нарушението на критерия за дефицита.

Органите добавят, че в началото на 2020 г. са отменили разпоредба, която е била в сила през 2019 г. и която е отслабвала задължителния характер на втория пенсионен стълб. По-конкретно те са премахнали възможността служителите да се откажат от втория пенсионен стълб, след като пет години са внасяли вноски по него, и да пренасочат годишните си пенсионни вноски към първия стълб (Извънредна наредба 1/2020 за изменение на разпоредбите на извънредна наредба 114/2018).

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Съгласно фискалната стратегия на правителството през 2019 г. номиналният дефицит по консолидирания държавен бюджет е трябвало да се увеличи до 3,8 % от БВП, тоест над, а не близо до референтната стойност от 3 % от БВП съгласно Договора. Планираното превишение на референтната стойност не се счита нито за изключение, нито за временно отклонение.

Брутният консолидиран държавен дълг остава много под референтната стойност от 60 % от БВП.

Представеният в настоящия доклад анализ включва оценката на всички съответни фактори, които съгласно Договора и ПСР следва да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит, когато съотношението на държавния дълг към БВП не надвишава референтната стойност. Съответните фактори в настоящия случай не предоставят смекчаващи елементи и поради това не променят оценката.

Като цяло анализът показва, че критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, следва да се счита за неспазен и че поради това е оправдано провеждането на процедура при прекомерен дефицит.