EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.2.2020
COM(2020) 68 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Rumænien

Rapport udarbejdet i henhold til artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Rumænien

Rapport udarbejdet i henhold til artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

1. INDLEDNING

Der er i artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("traktaten") fastsat en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ("EDP-proceduren"). Proceduren er nærmere beskrevet i forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud[1], som indgår i stabilitets- og vækstpagten.

I henhold til traktatens artikel 126, stk. 2, skal Kommissionen overvåge, om budgetdisciplinen overholdes, på grundlag af følgende to kriterier: a) hvorvidt den procentdel, som det forventede eller faktiske offentlige underskud udgør af bruttonationalproduktet (BNP), overstiger referenceværdien på 3 %, medmindre denne procentdel er faldet væsentligt og vedvarende og har nået et niveau, der ligger tæt på referenceværdien, eller overskridelsen af referenceværdien kun er exceptionel og midlertidig, og nævnte procentdel fortsat ligger tæt på referenceværdien, og b) hvorvidt den procentdel, som den offentlige gæld udgør af bruttonationalproduktet, overstiger referenceværdien på 60 %, medmindre denne procentdel mindskes tilstrækkeligt og nærmer sig referenceværdien med en tilfredsstillende hastighed.

Ifølge traktatens artikel 126, stk. 3, udarbejder Kommissionen en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et af eller begge disse kriterier. I rapporten skal der ligeledes "*tages der [...] hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt*".

Rumænien har været underlagt proceduren i forbindelse med væsentlige afvigelser under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten siden foråret 2017. Som følge af Rumæniens væsentlige afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning (MTO) i 2016 iværksatte Rådet en procedure i forbindelse med væsentlige afvigelser i foråret 2017. Siden da har Rådet udstedt halvårlige henstillinger, som Rumænien ikke har reageret på med effektive foranstaltninger, og landet har gentagne gange haft væsentlige afvigelser fra den anbefalede tilpasningssti.

Ifølge de oplysninger, som de rumænske myndigheder indsendte den 30. september 2019[2], og som efterfølgende er blevet valideret af Eurostat[3], nåede Rumæniens offentlige underskud op på 3,0 % af BNP i 2018, mens gælden udgjorde 35,0 % af BNP. For 2019 opereres der ifølge oplysningerne med et offentligt underskud på 2,8 % af BNP. Som følge af de reviderede BNP-tal, som det nationale

---

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6. Rapporten tager også hensyn til "Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form", som Det Økonomiske og Finansielle Udvalg vedtog den 5. juli 2016, og som findes på: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

[2] I henhold til forordning (EF) nr. 479/2009 skal medlemsstaterne to gange om året underrette Kommissionen om deres forventede og faktiske offentlige underskud og om niveauet for deres faktiske offentlige gæld. Rumæniens seneste underretning findes på: https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables.

[3] Eurostats pressemeddelelse nr. 161/2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ede5-e6da00249c27.

statistiske kontor fremlagde efter offentliggørelsen af Eurostats pressemeddelelse, har de overordnede nøgletal ændret sig en smule, idet underskuddet er på 2,9 % af BNP og gælden udgør 34,7 % af BNP i 2018.

Den 10. december 2019 vedtog regeringen sin budgetstrategi for 2020-22 ("den finanspolitiske strategi") og sendte denne til parlamentet; strategien indeholder et mål for det offentlige underskud opgjort efter periodiseringsprincippet på 3,8 % af BNP i 2019 .

Det forventede tal for underskuddet i 2019 tyder umiddelbart på, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud for Rumænien som fastsat i traktaten; heri er der imidlertid ikke taget hensyn til alle faktorer, jf. det følgende.

Tabel 1. Offentligt underskud og offentlig gæld (i % af BNP)

	2015	2016	2017	2018	2019		2020		2021	
					KOM	FS	KOM	FS	KOM	FS
Offentlig budgetsaldo	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Offentlig bruttogæld	37,8	37,3	35,1	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8

Kilde: Kommissionens vinterprognose 2020 udvidet med finanspolitiske variabler (KOM) samt finanspolitisk strategi

Kommissionen har derfor udarbejdet denne rapport. Den har til formål at foretage en omfattende vurdering af den forventede afvigelse fra underskudskriteriet under behørig hensyntagen til den økonomiske baggrund og alle andre relevante forhold med henblik på at undersøge, om det er berettiget at indlede en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Afsnit 2 i rapporten indeholder en gennemgang af underskudskriteriet. Afsnit 3 indeholder en gennemgang af gældskriteriet. Afsnit 4 omhandler offentlige investeringer og andre relevante forhold, herunder Rumæniens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt. Analysen i denne rapport er baseret på Kommissionens foreløbige vinterprognose 2020, som kun omfatter BNP- og inflationstal og derfor er suppleret med fremskrivninger af finanspolitiske variabler.

2. UNDERSKUDSKRITERIET

Rumænien havde et offentligt underskud på 2,9 % af BNP i 2018. Ifølge den finanspolitiske strategi forventes det offentlige underskud for Rumænien at være steget til 3,8 % af BNP i 2019. Dette er langt over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP.

Overskridelsen af traktatens referenceværdi i 2019 er heller ikke exceptionel i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand, da den hverken følger af en usædvanlig begivenhed eller et alvorligt økonomisk tilbageslag. Ifølge Kommissionens vinterprognose 2020 forventes der en realvækst i BNP på 3,9 % i 2019 og 3,8 % i 2020, mens outputgabet forventes at ligge på omkring nul. Engangsudgifterne beløb sig til 0,1 % af BNP i 2019 og skyldtes tilbagebetaling af miljømærkeafgiften for biler.

Endelig er overskridelsen af referenceværdien på 3 % af BNP ikke midlertidig i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand. Ifølge Kommissionens budgetprognoser og regeringens budgetprognoser i den finanspolitiske strategi vil underskuddet fortsat ligge over referenceværdien i 2020 og 2021. Ifølge Kommissionens vinterprognose 2020 suppleret med finanspolitiske variabler forventes der et offentligt underskud på 4,0 % af BNP i 2019, 4,9 % i 2020 og 6,9 % i 2021. Den forventede stigning i underskuddet skyldes hovedsagelig betydelige pensionsstigninger vedtaget i sommeren 2019, navnlig en stigning på 40 %, der er planlagt til september 2020, og en yderligere opjustering, der er berammet til september 2021. Desuden vedtog myndighederne mellem december 2019 og januar 2020 nye skattelettelser (nedsættelser af punktafgifter på brændstof og socialsikringsbidrag for deltidsansatte og fjernelse af særlige skatter på bank- og energisektoren) og fordoblede børnetilskuddet (med forventet ikrafttrædelse fra august 2020). Ifølge den finanspolitiske strategi forventer regeringen et offentligt underskud på 3,6 % af BNP i 2020 og 3,4 % af BNP i 2021. Den lavere prognose for underskuddet i den finanspolitiske strategi sammenholdt med

Kommissionens prognose skyldes navnlig: 1) mere optimistiske underliggende makroøkonomiske fremskrivninger 2) en begrænsning af de forventede udgifter til varer og tjenesteydelser, som ikke er fuldt ud understøttet af vedtagne foranstaltninger 3) at der i den finanspolitiske strategi tilsyneladende ikke i fuldt omfang er taget hensyn til de vedtagne pensionsstigningers budgetvirkninger, navnlig i 2021 og frem 4) at der i den finanspolitiske strategi ikke tages hensyn til virkningen af skattelettelserne og fordoblingen af børnetilskuddet.

Alt i alt ligger det forventede underskud i 2019 over og ikke tæt på den traktatfæstede referenceværdi på 3 % af BNP. Overskridelsen anses hverken for at være exceptionel eller midlertidig i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand. Analysen tyder således umiddelbart på, at underskudskriteriet som omhandlet i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97 ikke er opfyldt. Der tages dog behørigt hensyn til alle relevante forhold, jf. nedenfor.

3. GÆLDSKRITERIET

Rumæniens offentlige gæld beløb sig til 34,7 % af BNP i 2018. Ifølge både den finanspolitiske strategi og Kommissionens vinterprognose 2020 forventes den offentlige gæld at stige indtil 2021, men at holde sig under traktatens referenceværdi. Ifølge den finanspolitiske strategi forventes gælden at stige til 37,8 % i 2021. Ifølge Kommissionens vinterprognose 2020 forventes der en kraftigere stigning til 41,9 % i 2021. Forskellen mellem de to sæt fremskrivninger skyldes hovedsagelig et lavere forventet offentligt underskud i den finanspolitiske strategi.

Rumænien overholder således gældskriteriet som defineret i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97.

4. RELEVANTE FORHOLD

I henhold til traktatens artikel 126, stk. 3, skal der i Kommissionens rapport "*ligeledes [tages] hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt"*. I artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 præciseres det, hvilke forhold der er tale om, idet det fastsættes, at der skal tages behørigt hensyn til "*alle andre forhold, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse er relevante for at kunne foretage en samlet kvalitativ vurdering af overholdelsen af underskuds- og gældskriteriet, og som medlemsstaten har forelagt Rådet og Kommissionen*".

I henhold til artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97 tages der i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, jf. traktatens artikel 126, stk. 4, 5 og 6, hensyn til relevante forhold, når forholdet mellem den offentlige gæld og BNP ikke overstiger referenceværdien.

I lyset af disse bestemmelser gennemgås nedenfor 1) den økonomiske situation på mellemlang sigt, 2) den budgetmæssige situation på mellemlang sigt, hvor der også foretages en vurdering af overholdelsen af tilpasningsstien hen imod den mellemfristede budgetmålsætning, udviklingen i de offentlige investeringer og den nationale finanspolitiske rammes funktion, 3) udviklingen på mellemlang sigt i den offentlige gæld og dens dynamik og holdbarhed og 4) andre forhold, som medlemsstaten har forelagt.

4.1. Økonomisk situation på mellemlang sigt

BNP i faste priser er steget kraftigt i de senere år som følge af forbruget. Den potentielle BNP-vækst er høj, men forventes gradvist at falde som følge af en aftagende vækst i den samlede faktorproduktivitet og negative demografiske tendenser. Rumænien har gjort begrænsede fremskridt med hensyn til strukturreformer.

Konjunkturforhold og potentiel vækst

BNP i faste priser er steget kraftigt i de senere år som følge af forbruget. Den reale BNP-vækst nåede et højdepunkt med 7,1 % i 2017 og faldt derefter til 4,4 % i 2018 og forventes ifølge Kommissionens vinterprognose 2020 at ligge på 3,9 % i 2019. Som følge af et stramt arbejdsmarked og store lønstigninger, især i den offentlige sektor, var det private forbrug fortsat den vigtigste drivkraft for væksten. Investeringerne forventes at have bidraget væsentligt til væksten i 2019, først og fremmest på grund af byggeaktiviteten. Nettoeksportens bidrag til BNP-væksten har været negativt siden 2014 som følge af et gradvist tab af konkurrenceevne. Det blev endnu mere negativt i 2019, da væksten i eksporten aftog mere end væksten i importen. Den svagere eksterne efterspørgsel var den vigtigste årsag til den svagere vækst i eksporten og førte også til et fald i industriproduktionen. Som følge heraf er underskuddet på de løbende poster steget støt og forventes at udgøre 5,1 % af BNP i 2019.

Kommissionen forventer en moderat, men stabil vækst i det reale BNP, nemlig 3,8 % i 2020 og 3,5 % i 2021. Den betydelige finanspolitiske stimulering, der opereres med for 2020 og 2021, ventes at sætte nyt skub i det private forbrug og samtidig stimulere importen. Investeringsaktiviteten forventes at forblive kraftig i 2020, idet den bakkes op af byggeaktiviteten og en planlagt øget anvendelse af EU's investeringsfonde. For nettoeksporten forventes der et negativt bidrag i hele prognoseperioden, hvilket vil bidrage til at forværre det allerede store underskud på de løbende poster.

Ifølge Kommissionens skøn, der er baseret på vinterprognosen 2020, forventes den potentielle BNP-vækst gradvist at falde fra 4,7 % i 2018 til 3,9 % i 2021. Den samlede faktorproduktivitet forventes at aftage, men fortsat at være det element, der bidrager mest til den potentielle BNP-vækst. Kapitalakkumulationens bidrag forventes fortsat at være nogenlunde stabilt. På den anden side forventes det (allerede beskedne) bidrag fra arbejdskraften at blive negativt, hovedsagelig på grund af tendensen til fald i antallet af personer i den erhvervsaktive alder.

Outputgabet ventes at udgøre 0,1 % af det potentielle BNP i 2019 mod 0,6 % i 2018. Kommissionen forventer, at det herefter bliver en smule negativt, nemlig -0,1 % i 2020 og -0,5 % i 2021.

Tabel 2: Makroøkonomisk udvikling og budgetudvikling (i % af BNP)

	2018	2019		2020		2021	
	KOM	KOM	FS	KOM	FS	KOM	FS
BNP, faste priser (ændring i %)	4,4	3,9	4,0	3,8	4,1	3,5	4,2
BNP-deflator (ændring i %)	6,3	6,9	6,0	4,6	4,2	4,4	3,5
Potentielt BNP (ændring i %)	4,7	4,5	4,7	4,0	4,3	3,9	4,3
Outputgab (i % af potentielt BNP)	0,6	0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6
Offentlig bruttogæld	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8
Offentlig budgetsaldo	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Primær saldo	-1,8	-2,8	-	-3,7	-	-5,6	-
Engangs- og andre midlertidige	-0,3	-0,1	-	0,0	-	0,0	-
Offentlige faste bruttoinvesteringer	2,7	3,2	-	3,1	-	3,5	-
Konjunkturkorrigeret budgetsaldo	-3,1	-4,0	-	-4,9	-	-6,8	-
Konjunkturkorrigeret primær saldo	-2,0	-2,8	-	-3,6	-	-5,4	-
Strukturel saldo[b]	-2,8	-3,9	-3,7	-4,9	-3,4	-6,8	-3,2
Structurel primær saldo	-1,6	-2,7	-	-3,6	-	-5,4	-

Anm:

[a] I % af BNP, medmindre andet angives.

[b] Konjunkturkorrigeret saldo ekskl. engangs- og andre midlertidige foranstaltninger.

Kilde: Kommissionens vinterprognose 2020 udvidet med finanspolitiske variabler (KOM), finanspolitisk strategi 2020-2022 samt efterårsprognose fra den nationale kommission for strategi og prognoser (FS)

Strukturreformer

I februar 2019 konkluderede Kommissionen, at Rumænien befandt sig i en situation med makroøkonomiske ubalancer[4]. Kommissionen konstaterede, at sårbarhederne er knyttet til tab af omkostningskonkurrenceevne og et voksende underskud på betalingsbalancens løbende poster i forbindelse med en ekspansiv finanspolitik og et uforudsigeligt erhvervsklima. I juli 2019 udstedte Rådet landespecifikke henstillinger[5], hvori der blev opfordret til foranstaltninger til afhjælpning af disse ubalancer, blandt andre strukturelle problemstillinger.

Rådet henstillede navnlig til Rumænien at sikre den fulde anvendelse af den finanspolitiske ramme, styrke overholdelsen af skattelovgivningen og skatteinddrivelsen, sikre finansiel stabilitet og en robust banksektor, sikre det offentlige pensionssystems holdbarhed og at pensionsfondene under anden søjle er rentable også på længere sigt, sikre, at mindstelønnen fastsættes ud fra objektive kriterier, sikre, at lovgivningsmæssige initiativer ikke underminerer retssikkerheden, og styrke virksomhedsledelsen i statsejede virksomheder.

Myndighederne fortsatte med at fravige reglerne i den nationale finanspolitiske ramme, hvilket betød, at de stort set var ineffektive.

Overholdelsesprocenten for indgivelse af selvangivelser har fortsat været forholdsvis stabil. Momsgabet skønnes at være faldet i 2017 og 2018. Det er dog stadig blandt de højeste i EU.

[4]Se Kommissionens meddelelse COM(2019) 150 final af 27.2.2019 , "*Det europæiske semester 2019: Vurdering af fremskridt med strukturreformer, forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer samt resultater af de dybdegående undersøgelser i henhold til forordning (EU) nr. 1176/2011*".

[5]Rådets henstilling af 9. juli 2019 om Rumæniens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Rumæniens konvergensprogram for 2019 (EUT C 301 af 5.9.2019, s. 135).

Skattemyndighederne opfyldte ikke deres mål for opkrævning af indtægter for 2019, delvis på grund af en overoptimistisk prognose for disse mål.

Holdbarheden af det offentlige pensionssystem er blevet forværret med den nye pensionslov, der blev vedtaget i sommeren 2019, og som indebærer en betydelig forøgelse af de offentlige pensionsudgifter over en meget kort periode. På den anden side ophævede eller ændrede Rumænien i begyndelsen af 2020 en del af de retlige bestemmelser, der truede den langsigtede rentabilitet af pensionsfondene under anden søjle.

I begyndelsen af 2020 tog Rumænien fat på problemerne med den finansielle stabilitet og banksektorens robusthed og fjernede tillige skatten på bankernes samlede aktiver.

Ifølge myndighederne var stigningen i mindstelønnen pr. 1. januar 2020 baseret på en formel, som tog hensyn til flere økonomiske indikatorer. Der er dog ikke indført nogen objektiv mekanisme.

Med hensyn til forudsigeligheden i beslutningstagningen er antallet af nøddekreter stadig meget højt, der mangler fortsat en forudgående konsekvensvurdering af lovgivningen, og kvaliteten af de offentlige høringer forværres. Loven om virksomhedsledelse i statsejede virksomheder anvendes stadig kun sporadisk.

4.2. Budgetmæssig situation på mellemlang sigt

Rumænien har siden 2016 ført en ekspansiv finanspolitik baseret på skattelettelser og stigninger i de løbende udgifter. Det strukturelle underskud skønnes i henhold til Kommissionens vinterprognose 2020 (suppleret med finanspolitiske variabler) at være steget fra 0,2 % af BNP i 2015 til 3,9 % i 2019. Siden foråret 2017 har Rådet udstedt halvårlige henstillinger under proceduren i forbindelse med væsentlige afvigelser, som Rumænien ikke har reageret på med effektive foranstaltninger, og landet har gentagne gange haft væsentlige afvigelser fra den anbefalede tilpasningssti. Myndighederne har systematisk fraveget nationale budgetregler, hvilket betyder, at de stort set er ineffektive.

Strukturel saldo og tilpasning hen imod den mellemfristede budgetmålsætning

Mellemfristet budgetmålsætning og strukturel saldo

I sit konvergensprogram for 2019 bekræftede Rumænien sin mellemfristede budgetmålsætning for den budgetmæssige situation som en strukturel saldo på -1,0 % af BNP. I denne mellemfristede budgetmålsætning tages der hensyn til kravene i traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union.

Rumænien har siden 2016 ført en ekspansiv finanspolitik baseret på skattelettelser og stigninger i de løbende udgifter. Som følge heraf afveg Rumænien fra sin mellemfristede budgetmålsætning i 2016. Den strukturelle saldo udgjorde -2,8 % af BNP i 2018, hvilket er langt under Rumæniens mellemfristede budgetmålsætning. I den finanspolitiske strategi forventer Rumænien en forværring af den strukturelle saldo i 2019 og en gradvis strukturel forbedring i 2020-2022, men venter ikke at nå den mellemfristede målsætning før 2022. Ifølge Kommissionens vinterprognose 2020 suppleret med finanspolitiske variabler forventes det strukturelle underskud at stige støt og betydeligt mellem 2018 og 2021 som følge af den forventede stigning i det offentlige underskud.

Overholdelse af den anbefalede tilpasning hen imod den mellemfristede budgetmålsætning

Rumænien har uden afbrydelse været underlagt procedurer i forbindelse med væsentlige afvigelser siden foråret 2017. På grund af Rumæniens væsentlige afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 iværksatte Rådet en procedure i forbindelse med væsentlige afvigelser i foråret 2017. Siden da har Rådet udstedt halvårlige henstillinger, som Rumænien ikke har reageret på med effektive foranstaltninger, og landet har gentagne gange haft væsentlige afvigelser fra den anbefalede tilpasningssti. I den seneste henstilling, der blev vedtaget af Rådet den 5. december 2019, anmodes Rumænien om at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige udgifter, eksklusive

diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og engangsforanstaltninger, ikke overstiger 4,4 % i 2020, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 1,0 % af BNP.

Beregninger baseret på Kommissionens vinterprognose 2020 suppleret med finanspolitiske variabler peger i retning af en risiko for en væsentlig afvigelse fra begge benchmarks i 2020.

Tabel 3: Sammendrag af henstillingerne til Rumænien under procedurer i forbindelse med væsentlige afvigelser

Rådets henstilling	Anbefalet strukturforbedring (i % af BNP)	Strukturel indsats på vurderingstidspunktet (i % af BNP)	Rådets konklusion
Efterår 2019	1,0 i 2020		
Forår 2019	1,0 i 2019; 0,75 i 2020	-0,8 i 2019; -0,8 i 2020	Ingen foranstaltninger
Efterår 2018	1,0 i 2019	-0,7 i 2019	Ingen foranstaltninger
Forår 2018	0,8 i 2018; 0,8 i 2019	0,0 i 2018; -0,1 i 2019	Ingen foranstaltninger
Efterår 2017	0,8 i 2018	-0,4 i 2018	Ingen foranstaltninger
Forår 2017	0,5 i 2017	-1,1 i 2017	Ingen foranstaltninger

Offentlige investeringer

De offentlige investeringer nåede et lavpunkt efter tiltrædelsen af EU på 2,6 % af BNP i 2017 og steg kun svagt til 2,7 % af BNP i 2018. Dette ligger under EU-gennemsnittet og langt under gennemsnittet for nabolandene. Ifølge Kommissionens vinterprognose 2020 suppleret med finanspolitiske variabler med henblik på denne rapport er de offentlige investeringer steget til 3,2 % af BNP i 2019.

National finanspolitisk ramme

Loven om finanspolitisk ansvarlighed fastsætter numeriske budgetregler på nationalt plan for at styre budgetproceduren. Den indeholder en regel om det strukturelle underskud, som forudsætter overholdelse af eller konvergens mod den mellemfristede budgetmålsætning om en strukturel saldo på -1,0 % af BNP. Den nationale ramme indeholder også flere supplerende regler vedrørende budgetbalance og udgifts- og indtægtsposter. Endvidere kræves det, at regeringen ajourfører den finanspolitiske strategi — som indeholder de makroøkonomiske antagelser samt de mellemfristede budgetplanlægnings- og udgiftslofter, der skal ligge til grund for den årlige budgetprocedure — og sender den til Parlamentet senest den 15. august i det foregående år.

Siden 2016 har regeringen systematisk og gentagne gange fraveget mange budgetregler, hvilket betyder, at de stort set er ineffektive. Navnlig var det oprindelige budgetmål for 2019 om et offentligt underskud på 2,8 % af BNP (nominelt) i strid med reglen om det strukturelle underskud. Visse budgetændringer vedtaget i august og november 2019 afveg desuden fra en række supplerende budgetregler, og i sidstnævnte tilfælde fra reglen om det strukturelle underskud ved at øge underskudsmålet for 2019 til 4,4 % af BNP (nominelt). Derudover undlod myndighederne i 2019 som i tidligere år at sende en opdatering af den mellemfristede finanspolitiske strategi til parlamentet inden for den lovbestemte frist i august og undergravede dermed strategiens ledende rolle. Budgettet for

2020 og den ledsagende finanspolitiske strategi afveg også fra reglen om den strukturelle saldo og fra en række supplerende budgetregler.

4.3. Offentlig gæld på mellemlang sigt

Rumænien står over for store risici i forbindelse med den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang og lang sigt som følge af store budgetunderskud og aldersrelaterede omkostninger.

Gældsudvikling og gældsholdbarhed[6]

Rumæniens offentlige gæld ligger i øjeblikket et godt stykke under traktatens referenceværdi på 60 % af BNP (34,7 % af BNP i 2018). På grund af et stort strukturelt primært underskud er gældskvoten imidlertid drastisk stigende. Under antagelse af en uændret politik forventes den at overskride 60 % af BNP i 2025 og 90 % af BNP i 2030. Gældsudviklingen er følsom over for vækst, finanspolitiske chok og rentechok. Løbetiden for den offentlige gæld bidrager til at afbøde sårbarheder, idet kun ca. 3,3 % af den samlede offentlige gæld har en løbetid på under 1 år. Den store andel af den offentlige gæld, som er denomineret i udenlandsk valuta, udgør imidlertid sammen med valutaudlændinges store gældsbeholdning og den negative nettoposition over for udlandet en yderligere risiko.

Værdien af den indikator for tidlig varsling af finanspolitisk stress ("S0"), som Kommissionen har udviklet til at vurdere risici inden for et år, ligger under den kritiske tærskelværdi.

Indikatoren for holdbarhedsgabet på mellemlang sigt ("S1") peger på høje risici. Den viser, at der i Rumæniens tilfælde kræves en finanspolitisk tilpasning på 5,7 procentpoint af BNP for at holde gælden under 60 % af BNP i 2034. Denne værdi er en af de højeste blandt medlemsstaterne.

Også indikatoren for holdbarhedsgabet på lang sigt ("S2") peger på høje risici. Den viser, at en finanspolitisk tilpasning på 8,8 procentpoint af BNP er nødvendig for at sikre en stabilisering af den offentlige gældskvote på lang sigt. Denne værdi, som er den højeste blandt medlemsstaterne, skyldes den budgetmæssige situation i udgangspunktet (et bidrag på 5,1 procentpoint) og aldersrelaterede omkostninger, navnlig i forbindelse med pensioner og sundhed (et bidrag på 3,7 procentpoint).

De finansielle markeders opfattelse af den suveræne risiko ligger i Rumæniens tilfælde i den nedre ende af skalaen med en rating af statsgælden svarende til "BBB" eller tilsvarende fra de tre vigtigste kreditvurderingsbureauer. Den 10. december 2019 ændrede S&P Global Ratings sin prognose fra stabil til negativ på grund af Rumæniens budgetstilling.

Ny pensionslov

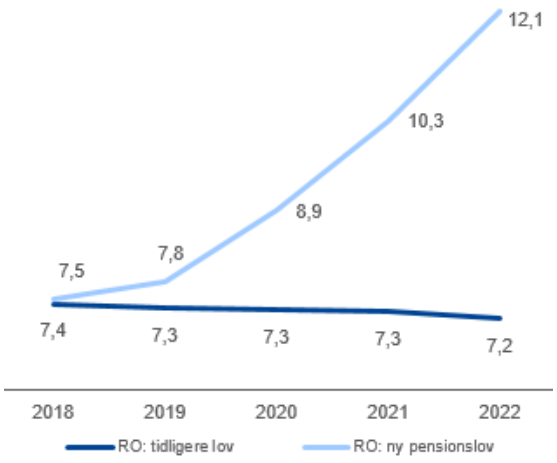
Pensionsloven, der blev vedtaget i sommeren 2019, indebar på flere punkter væsentlige ændringer i den offentlige pensionsordning. Den indeholder følgende vigtige ændringer: i) ad hoc-forhøjelser af pensioner indtil 2021 i stedet for en standardindeksering: 15 % fra september 2019 (allerede medtaget i finansloven for 2019), 40 % fra september 2020 og 6 % fra september 2021 ii) fra og med 2022 vil indekseringen af pensionerne udgøre 100 % af inflationen plus 50 % af den faktiske gennemsnitlige vækst i bruttolønnen iii) nye pensioner vil blive beregnet med udgangspunkt i en fast bidragsperiode på 25 år i stedet for 25-35 år (afhængigt af pensionsåret) under den tidligere lov iv) fra september 2021 vil de eksisterende pensioner blive opjusteret i overensstemmelse med denne nye formel.

På grund af tidsplanen for gennemførelsen forventes loven at øge de offentlige udgifter til pensioner betydeligt over en kort periode. Det er den væsentligste årsag til den forventede hurtige stigning i det offentlige underskud og de høje risici for den finanspolitiske holdbarhed. Desuden er loven ikke ledsaget af foranstaltninger, der tager sigte på at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen og varigheden af

[6] Dette afsnit er baseret på Europa-Kommissionens rapport Debt Sustainability Monitor 2019, tilgængelig på: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf.

arbejdslivet ud over det lovbestemte minimum, hvilket er afgørende for at forbedre pensionernes tilstrækkelighed og pensionssystemets holdbarhed.

Figur 1: **Offentlige bruttopensionsudgifter 2018-2022**



Kilde: Europa-Kommissionen, Country Fiche on public pensions for the Ageing Report 2018 — Romania (2019-opdatering)

4.4. Andre forhold påpeget af medlemsstaten

I et brev af 6. februar 2020 fremførte de rumænske myndigheder i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 en række relevante forhold, som Kommissionen skal tage hensyn til i sin vurdering.

Myndighederne gør gældende, at forværringen af budgetunderskuddet i 2019 i vid udstrækning skyldes stigningen i personaleudgifter, social bistand og investeringer, mens indtægterne for det meste forblev uændrede set i forhold til BNP. Desuden hævder myndighederne, at budgetresultatet for 2019 på udgiftssiden blev negativt påvirket af flere engangsudgifter[7].

Myndighederne påpeger, at den finanspolitiske strategi viser en gradvis tilpasning af budgetunderskuddet på mellemlang sigt, men at det vil ligge over referenceværdien indtil 2021. Tilpasningen forventes efter tre år med fortsat forværring af budgettet. Myndighederne forklarer også, at tempoet i den planlagte finanspolitiske konsolidering i vid udstrækning er begrænset af den gældende retlige ramme, navnlig bestemmelserne i den nye pensionslov, der blev godkendt af parlamentet i 2019.

Med hensyn til de makroøkonomiske betingelser forklarer myndighederne, at Rumæniens økonomi i de første tre kvartaler af 2019 udviste en realvækst på 4,1 %, hovedsagelig som følge af investeringer og privat forbrug, hvoraf sidstnævnte dog oplevede en opbremsning. Ifølge myndighederne forventes det reale BNP at vokse med 4,0 % i 2019, hvilket er en smule mindre end i 2018 og marginalt lavere end den potentielle BNP-vækst. Den nominelle vækst er steget siden 2016, og myndighederne venter, at den forbliver stabil på mellemlang sigt.

Endelig minder myndighederne om, at Rumænien parallelt med pay-as-you-go-ordningen under første søjle i 2008 har indført en pensionsreform med en obligatorisk anden søjle med private pensionsfonde. De forklarer, at de årlige omkostninger i anden søjle i gennemsnit lå tæt på 0,7 % af

[7] Ifølge Kommissionens vurdering beløb engangsudgifterne opgjort efter periodiseringsprincippet sig til 0,1 % af BNP i 2019 som følge af tilbagebetaling af miljømærkeafgiften for biler.

BNP i perioden 2014-15 og forventes at ligge på 0,8 % af BNP i perioden 2016-2019. Dette er i overensstemmelse med Kommissionens skøn over de årlige omkostninger i anden søjle. Imidlertid overstiger det forventede budgetunderskud i Rumænien i 2019 betydeligt det niveau, der kan betragtes som værende tæt på referenceværdien på 3 % af BNP, og der kan derfor i henhold til artikel 2, stk. 7, i forordning (EF) nr. 1467/97 ikke tages hensyn til de budgetmæssige virkninger af pensionsreformen i forbindelse med vurderingen af, om underskudskriteriet er tilsidesat.

Myndighederne tilføjer, at de i begyndelsen af 2020 fjernede en bestemmelse, der svækkede den obligatoriske karakter af den anden pensionssøjle, som var gældende i 2019. Det drejede sig om muligheden for, at arbejdstagerne kunne fravælge den anden pensionssøjle efter fem års bidrag til den og omlægge deres årlige pensionsbidrag til første søjle (nøddekret 1/2020 om ændring af bestemmelserne i nøddekret 114/2018).

5. KONKLUSION

Ifølge regeringens finanspolitiske strategi forventes det offentlige underskud i 2019 at være steget til 3,8 % af BNP, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den forventede overskridelse af referenceværdien anses hverken for at være exceptionel eller midlertidig.

Den offentlige bruttogæld ligger fortsat et godt stykke under referenceværdien på 60 % af BNP.

Analysen i denne rapport omfatter en vurdering af alle relevante forhold, som der i henhold til traktaten og stabilitets- og vækstpagten skal tages hensyn til i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, når forholdet mellem den offentlige gæld og BNP ikke overstiger referenceværdien. I det foreliggende tilfælde indeholder de relevante forhold ingen formildende omstændigheder og ændrer derfor ikke vurderingen.

Overordnet set fremgår det af analysen, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/1997 må anses for ikke at være overholdt, og at en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud derfor er berettiget.