Europaudvalget 2019
KOM (2019) 0541
Offentligt

EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.6.2019
COM(2019) 541 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Kommissionens rapport til Rådet i henhold til artikel -11, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97 om det udvidede overvågningsbesøg i Rumænien den 14.-15. marts 2019

Denne rapport om det udvidede overvågningsbesøg i Rumænien aflægges til Rådet i henhold til artikel -11, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1466/97[1]. De foreløbige resultater af besøget er forudgående blevet forelagt for de rumænske myndigheder, således at disse har kunnet fremsætte bemærkninger, jf. artikel -11, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1466/97.

Rumænien – procedure i forbindelse med væsentlig afvigelse
Udvidet overvågningsbesøg, den 14.-15. marts 2019

Rapport

1. Indledning

Rumænien har været underlagt procedurer i forbindelse med væsentlig afvigelse siden foråret 2017. Rumænien var den første medlemsstat, der blev underlagt proceduren i forbindelse med væsentlig afvigelse (i det følgende benævnt "afvigelsesproceduren"). Den først afvigelsesprocedure blev indledt i foråret 2017 som følge af den væsentlige afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning, der var konstateret i Rumænien i 2016, hvor det strukturelle underskud steg til 2,6 % af BNP sammenlignet med 0,6 % i 2015. Den 16. juni 2017 rettede Rådet en henstilling til Rumænien om at foretage en strukturel tilpasning på 0,5 % af BNP i 2017, hvilket er det matrixbaserede krav, der stilles inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagtens forebyggende del i "normale tider". I efteråret 2017 konkluderede Rådet, at Rumænien ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger som reaktion på nævnte henstilling, idet landets indsats udelukkende havde været fokuseret på at undgå at overskride referenceværdien på 3 % af BNP for det samlede underskud. I december 2017 rettede Rådet inden for rammerne af afvigelsesproceduren en revideret henstilling til landet, hvori det bad Rumænien om at foretage en strukturel tilpasning på 0,8 % af BNP i 2018. I foråret 2018 konkluderede Rådet igen, at Rumænien ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger. Forordning (EF) nr. 1466/97 foreskriver ikke, at der igen rettes en revideret henstilling til en medlemsstat inden for rammerne af en enkelt afvigelsesprocedure. Den pågældende afvigelsesprocedure udløb derfor i juni 2018.

Der blev umiddelbart derefter i 2018 indledt en ny afvigelsesprocedure som følge af den væsentlige afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, der kunne konstateres i 2017. I sin henstilling af 22. juni 2018 opfordrede Rådet Rumænien til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstiger 3,3 % i 2018 og 5,1 % i 2019, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,8 % af BNP i både 2018 og 2019. Den 4. december 2018 konkluderede Rådet, at de rumænske myndigheder ikke havde til hensigt at efterleve henstillingen, idet landets indsats udelukkende var fokuseret på at undgå at overskride referenceværdien på 3 % af BNP for det samlede underskud. På dette grundlag

[1] Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1).

fremsatte Rådet en revideret henstilling, hvori det bad Rumænien om at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstiger 4,5 % i 2019, hvilket svarer til en strukturel tilpasning på 1,0 % af BNP i 2019. Rumænien blev bedt om senest den 15. april 2019 at aflægge rapport til Rådet om, hvilke foranstaltninger landet har truffet, evt. som led i sit konvergensprogram. Kommissionens vurdering af den rapport, som Rumænien har fremsendt, offentliggøres som led i pakken om det europæiske semester.

I nærværende rapport fremlægges resultaterne af det udvidede overvågningsbesøg, der fandt sted i Rumænien den 14.-15. marts 2019. Besøget blev gennemført i henhold til artikel -11, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97. Besøgsdelegationen mødtes med finansministeren, Eugen Teodorovici, guvernøren for Rumæniens nationalbank (NBR), Mugur Isărescu, og lederen af det rumænske finanspolitiske råd, Ionuţ Dumitru, ledsaget af deres respektive medarbejdere. Som det var tilfældet med tidligere lignende besøg, var formålet at drøfte de finanspolitiske foranstaltninger, som myndighederne har planlagt, fremhæve de finanspolitiske risici og tilskynde til efterlevelse af den henstilling, der er fremsat inden for rammerne af afvigelsesproceduren. Denne rapport bygger på de oplysninger, der er indhentet frem til og under besøget.

2. Resultaterne af besøget

Det samlede underskud i 2018 lå på omkring 3 % af BNP, hvilket tyder på, at kravet om finanspolitisk konsolidering i 2018 ikke er overholdt. I 2018 udgjorde det offentlige underskud 2,9 % af BNP i nominelle værdier, hvilket er en lille stigning i forhold til de 2,8 % af BNP, som underskuddet udgjorde i 2017. Tallet for underskuddet opgjort efter periodiseringsprincippet, hvilket er det relevante tal inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten, ville foreligge den 23. april 2019. Visse indtægtsposter, som f.eks. ekstraordinært store udbytter udbetalt af statsejede virksomheder eller tilbagebetalinger (ultimo 2018) af EU-midler ydet til projekter, der blev gennemført før 2018, forøgede de likvide indtægter i 2018, men kommer sandsynligvis ikke til at indgå i de periodiserede tal for 2018. På den anden side var momsrefusionerne atypisk lave i januar 2019, hvilket havde en positiv indvirkning på 2018-indtægterne opgjort efter periodiseringsprincippet (takket være enmånedsmetoden for tilpasning af kasseregnskabsdata), men en negativ indvirkning på 2019. Det forventes desuden, at forskellen mellem betalt og leveret militært udstyr vil reducere 2018-udgifterne opgjort efter periodiseringsprincippet. Finansministeriet havde tilsyneladende fuld tillid til, at underskuddet i 2018 opgjort efter periodiseringsprincippet vil ligge lige under 3 % af BNP, mens det finanspolitiske råd understregede, at der var en risiko for, at underskuddet i 2018 ville overskride tærsklen en smule.

Myndighederne arbejder hen imod en mindre strukturel tilpasning i 2019 og har således ikke til hensigt at efterleve den henstilling, der er fremsat inden for rammerne af afvigelsesproceduren. Finansministeren bekræftede, at regeringen ikke har til hensigt at efterleve Rådets henstilling af 4. december 2018. De rumænske myndigheder bestræber sig fortsat på at holde det samlede underskud under traktatens tærskelværdi på 3 % af BNP for at

undgå, at landet underlægges stabilitets- og vækstpagtens korrigerende del. Parlamentet vedtog budgettet for 2019 og den flerårige finanspolitiske strategi med en betydelig forsinkelse den 14. marts 2019. I budgettet sigtes der mod et likviditetsunderskud på 2,76 % af BNP, hvilket er højere end det mål på 2,55 %, som regeringen oprindeligt foreslog. Stigningen skyldes parlamentets beslutning om at øge de sociale udgifter (børnetilskud) uden kompenserende foranstaltninger. Det tilsvarende mål for underskuddet opgjort efter periodiseringsprincippet ligger tæt på 2,8 % af BNP. Baseret på regeringens egne skøn på tidspunktet for besøget vil dette underskud indebære en strukturel tilpasning på ca. 0,1 % i forhold til 2018, hvilket ligger væsentligt under Rådets henstilling (en strukturel tilpasning på 1 % af BNP).

Der er risiko for, at budgetmålet for 2019 ikke nås. Finansministeren oplyste, at skatteforvaltningen (ANAF) snart vil bekendtgøre de foranstaltninger, der skal understøtte prognoserne for skatteindtægterne fra 2019-budgettet. Ifølge finansministeren arbejder regeringen på foranstaltninger vedrørende toldkontrol og interne afregningspriser på indtægtssiden og øget kontrol af de månedlige offentlige udgifter på udgiftssiden. Besøgsdelegationen mindede ministeren om, at rapporten om de foranstaltninger, der er truffet, som skal afleveres senest den 15. april 2019, skal indeholde detaljerede oplysninger om de planlagte foranstaltninger og en kvantificering af den forventede finanspolitiske virkning af hver enkelt foranstaltning, herunder foranstaltningerne til forbedring af overholdelsen af skattereglerne. Ifølge det finanspolitiske råd ser de makroøkonomiske antagelser for arbejdsmarkedet (antal beskæftigede og bruttolønsudviklingen i den private sektor) meget optimistiske ud, hvilket kan føre til en overvurdering af indtægterne fra de sociale bidrag. Desuden er budgettet udarbejdet under den antagelse, at der sker en betydelig forbedring af overholdelsen af momsreglerne, dog uden at der gøres rede for specifikke foranstaltninger til støtte for forbedringen. Det finanspolitiske råd tilføjede, at udgifterne til pensioner og bidrag til EU synes at være undervurderet. På den anden side omfatter budgettet ikke indtægterne fra den nye skat på bankaktiver eller fra omdirigeringen af sociale bidrag fra den anden pensionssøjle. Ifølge det finanspolitiske råd er der en udtalt risiko for, at underskuddet bliver langt større, end regeringen forventer, og væsentligt større end traktatens referenceværdi på 3 % af BNP, hvis man går ud fra en uændret finanspolitik og budgetpolitik.

Den nye pensionslov udgør en markant risiko for et stigende budgetunderskud i 2020 og fremefter. Finansministeren oplyste, at regeringen har planer om en finanspolitisk tilpasning i 2020 og fremefter. I den flerårige finanspolitiske strategi, der ledsager 2019-budgettet, sigtes der mod et samlet underskud på 2,3 % af BNP i 2020 og 2,0 % af BNP i 2021. Det finanspolitiske råd gav imidlertid udtryk for bekymring over den finanspolitiske virkning af den pensionslov, der blev vedtaget i slutningen af 2018. Den nye pensionslov indebærer en forhøjelse af pensionspointet (den vigtigste parameter, der anvendes til indeksreguleringen af pensioner), med 15 % i september 2019 og med 40 % i september 2020. Loven indeholder også en opjustering af de øvrige pensionsparametre fra 2021. Det finanspolitiske råd forventer således, at det samlede underskud vil stige til omkring 4 % af BNP i 2020 og til over 5 % af

BNP i 2021, hvilket svarer nogenlunde til Kommissionens fremskrivning og er i modstrid med finansministeriets målsætninger om en finanspolitisk tilpasning i nævnte år.

Myndighederne er i færd med at udarbejde ændringer til den nye skat på bankaktiver. I slutningen af december 2018 vedtog regeringen et hastedekret (GEO 114/2018) med en række finanspolitiske foranstaltninger, herunder en skat på bankernes aktiver, væsentlige ændringer af den anden pensionssøjle og skatter på energi- og telekommunikationsvirksomheder. Den nye skat på bankaktiver (som regeringen kalder en "skat på grådighed"), opkræves på de samlede aktiver og er knyttet til interbankrenten (ROBOR). Besøgsdelegationen udtrykte bekymring for, at skatten kan være til skade for den finansielle stabilitet, begrænse banksektorens formidlingsaktivitet og indirekte påvirke den normale, gnidningsløse gennemførelse af den monetære politik. Finansministeren meddelte besøgsdelegationen, at skatten på bankaktiver efter drøftelser med de berørte parter vil blive ændret inden udgangen af marts. Rumæniens Nationalbank (NBR) delte Kommissionens bekymringer over skatten på bankaktiver og bekræftede, at der vil kunne blive foretaget ændringer af skatten, således at de negative virkninger afbødes.

Regeringen vil sandsynligvis foretage ændringer af nyligt vedtagne foranstaltninger, som svækker den anden pensionssøjle. Som følge af en reform af pensionssystemet, der blev indført i 2008, omdirigeres en del af socialsikringsbidragene til afdækkede individuelle konti (en bidragsdefineret ordning) i privat forvaltede pensionsfonde (anden pensionssøjle). Bidragene til den anden søjle, som ifølge den oprindelige reform gradvist skulle forhøjes til 6 % af bruttolønnen senest i 2016, var kun på 5,1 % i 2017 og er blevet reduceret til 3,75 % i 2018. Ved dekret 114/2018 blev der indført yderligere ændringer med vidtrækkende konsekvenser. En af ændringerne betyder, at den anden søjle er blevet frivillig, idet de ansatte nu har mulighed for at fravælge den anden søjle efter at have bidraget dertil i fem år og for at overføre fremtidige bidrag til den første søjle. Virksomheder i bygge- og anlægssektoren kan helt fritage deres ansatte fra at bidrage til den anden pensionssøjle. Dekretet indebar også en betydelig forhøjelse af minimumskapitalkravet til selskaber, der forvalter pensionsfonde, således at kravet nu er langt strengere end i de øvrige medlemsstater, og en reduktion af de administrative gebyrer på bruttobidragene. Nævnte ændringer gør driftsmiljøet for selskaber, der forvalter pensionsfonde, meget uforudsigeligt og indvirker negativt på deres finansielle resultater. Alle syv selskaber, der forvalter pensionsfonde i Rumænien, har på et tidspunkt udtalt, at de overvejer at forlade markedet. Under besøget udtalte finansministeren, at regeringen holder drøftelser med de berørte parter, og at de nye gebyrer og kapitalkrav eventuelt vil blive ændret. Det blev under besøget understreget, hvor vigtigt det er med forudsigelighed i politikformuleringen.

Regeringen gør fremskridt med sin plan om at oprette en statslig udviklings- og investeringsfond (FSDI). Den 8. marts 2019 vedtog regeringen en afgørelse om oprettelse af FSDI. Det er meningen, at FSDI skal holde en blanding af likvide midler og egenkapital i nogle af Rumæniens mest rentable statsejede virksomheder med det erklærede mål at generere indtægter, der skal bidrage til at finansiere indenlandske investeringer. Kommissionens betænkeligheder angående FSDI blev gentaget under besøget. Betænkelighederne går bl.a. på

i) det omfang, hvori reglerne for selskabsstyring vil blive anvendt på selve FSDI og de statsejede virksomheder i dens portefølje, ii) manglen på en klar investeringsstrategi og iii) risikoen for statsbudgettet. Der blev under besøget mindet om, at hvis FSDI klassificeres uden for sektoren for offentlig forvaltning, vil den offentlige saldo blive reduceret som følge af tab af udbytte fra statsejede virksomheder, der overføres til FSDI (svarende til ca. 0,4-0,5 % af BNP om året). Ministeren præciserede, at FSDI ikke vil blive oprettet før medio 2019, og at tabet af udbytte således ikke vil få fuld virkning for underskuddet i 2019.