



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.11.2020 г.
COM(2020) 752 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

Фискалната ситуация в Румъния

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

Фискалната ситуация в РУМЪНИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Въз основа на препоръка на Комисията от 4 март 2020 г.¹, Съветът прие на 3 април 2020 г. препоръка съгласно член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“). Съветът препоръча на Румъния да преодолее ситуацията с прекомерен бюджетен дефицит („препоръката“) до 2022 г.². Тази препоръка беше приета въз основа на планиран дефицит от 3,8 % от брутния вътрешен продукт (БВП) през 2019 г. Този дефицит е значително над референтната стойност на дефицита от 3 % от БВП, определена в член 1 от Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит. Превਿшението над тази референтна стойност през 2019 г. също не беше изключение. Според публикуваните впоследствие потвърдени данни на Евростат дефицитът през 2019 г. възлезе на 4,4 % от БВП.

По времето, когато Съветът прие тази препоръка, пандемията от COVID-19 вече сериозно засягаше Европа. В препоръката обаче беше отбелязано, че позицията на прекомерен дефицит беше резултатът от решения за политиката, приети от Румъния преди пандемията от COVID-19. Тези решения включваха по-специално големи увеличения на пенсиите, които се очакваше да доведат до много голямо и трайно влошаване на бюджетното салдо.

Съгласно препоръката, която беше повторена в специфичната препоръка № 1 от 2020 г., отправена към Румъния³, държавата следва да достигне цел за номиналния дефицит по консолидирания държавен бюджет в размер на 2,8 % от БВП до 2022 г.⁴ Тази цел до голяма степен съответстваше на фискалната стратегия на Румъния за 2020—2022 г., приета от парламента и обнародвана в закон на 18 декември 2019 г. Препоръката се основаваше на зимната прогноза на Комисията за 2020 г., публикувана на 13 февруари 2020 г., разширена с фискални променливи до 2022 г. Тази прогноза не включваше въздействието на пандемията от COVID-19.

На 20 март 2020 г. Комисията публикува съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж⁵. В съобщението Комисията заяви, че условията за активиране на общата клауза за дерогация са

¹ Препоръка за препоръка на Съвета за преодоляване на прекомерния бюджетен дефицит в Румъния (COM/2020/91 final).

² Препоръка на Съвета от 3 април 2020 г. за преодоляване на прекомерния бюджетен дефицит в Румъния (ОВ С 116, 8.4.2020 г.).

³ Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Румъния за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Румъния за 2020 г. (ОВ С 282, 26.8.2020 г., стр. 149—156).

⁴ Съгласно препоръчания план за корекции Румъния трябва да достигне цел за номиналния дефицит по консолидирания държавен бюджет в размер на 3,6 % от БВП през 2020 г., 3,4 % от БВП през 2021 г. и 2,8 % от БВП през 2022 г., в съответствие с номиналния темп на растеж на нетните първични държавни разходи от 8,2 % през 2020 г., 5,5 % през 2021 г. и 5,5 % през 2022 г., което съответства на годишна структурна корекция от 0,5 % от БВП през 2020 г., 0,8 % от БВП през 2021 г. и 0,8 % от БВП през 2022 г.

⁵ Съобщение на Комисията до Съвета относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж (COM/2020/123 final).

изпълнени. Това становище беше одобрено от министрите на финансите на ЕС на 23 март 2020 г. Чрез клаузата, посочена в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) 1467/97, се улеснява координацията на бюджетните политики при тежък икономически спад в ЕС или в Еврозоната като цяло, като се дава възможност на държавите членки да предприемат бюджетни мерки за адекватно справяне с подобна ситуация, в рамките на процедурите за предотвратяване и коригиране, предвидени в Пакта за стабилност и растеж.

На 20 май 2020 г. Комисията прие Съобщение относно Европейския семестър: Специфични за всяка държава препоръки⁶. В това съобщение Комисията представи актуализация относно наблюдението на бюджета в рамките на Пакта за стабилност и растеж в контекста на активирането на общата клауза за дерогация. Комисията подчерта сериозността на икономическия спад в резултат на пандемията от COVID-19, който доведе до изключителна несигурност, като прави особено трудно определянето на надежден курс на фискалната политика. Комисията счете, че в този критичен момент не следва да се взема решение за прилагане на процедура при прекомерен дефицит (ППД) съгласно член 126 от ДФЕС по отношение на други държави членки.

На 15 септември 2020 г. Румъния представи своя доклад относно действията, предприети в отговор на препоръката. В този доклад се посочва значителното влошаване на публичните финанси през 2020 г., главно поради пандемията от COVID-19 (вж. раздели 3 и 4).

В писмо на заместник-председателя Dombrovskis и комисар Gentiloni до румънския министър на публичните финанси Cîtu от 19 септември 2020 г. Комисията подчерта преобладаващата висока несигурност както за развитието на пандемията, така и за нейните социално-икономически последици. Поради това тя стигна до заключението, че общата клауза за дерогация следва да остане активна през 2021 г., както е посочено и в Годишната стратегия за устойчив растеж за 2021 г.⁷ През пролетта на 2021 г. Комисията ще направи преоценка на ситуацията, като вземе предвид актуализираните макроикономически прогнози.

Общата клауза за дерогация не спира прилагането на процедурите, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Въпреки това нейното активиране има последици за корективната част на Пакта. В член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) 1477/97 се посочва:

„В случай на сериозен икономически спад в еврозоната или в Съюза като цяло Съветът може също да реши, по препоръка на Комисията, да приеме преразгледана препоръка съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС, при условие че това не застрашава фискалната устойчивост в средносрочен план.“

⁶ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка: Европейски семестър за 2020 г.: Специфични за всяка държава препоръки (COM/2020/500 final).

⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка: Годишна стратегия за устойчив растеж за 2021 г. (COM/2020/575 final).

Следователно продължаващото активиране на общата клауза за дерогация ще даде възможности на Комисията да предложи преразгледана препоръка по член 126, параграф 7 при условие, че фискалната устойчивост в средносрочен план не е застрашена, дори при липса на ефективни действия от страна на държавата членка в отговор на препоръка по член 126, параграф 7.

В светлината на продължаващата изключителна несигурност, създадена от пандемията от COVID-19 и от извънредното ѝ макроикономическо и фискално въздействие, Комисията счита, че в този критичен момент не може да се вземе решение за по-нататъшни стъпки в прилагането на ППД на Румъния.

Тази изключителна несигурност, включително за разработването на надежден курс за фискална политика, не позволява на Комисията да представи на този етап препоръка за препоръка на Съвета съгласно член 126, параграф 7.

През пролетта на 2021 г. Комисията ще направи преоценка на състоянието на бюджета на Румъния въз основа на данните за изпълнението на бюджета за 2020 г., бюджета за 2021 г. и пролетната прогноза на Комисията за 2021 г. Ако е целесъобразно, Комисията ще предложи нови стъпки в рамките на процедурата при прекомерен дефицит, като вземе предвид продължаващото прилагане на общата клауза за дерогация на Пакта за стабилност и растеж през 2021 г.

Доброто икономическо управление, като например ефективни действия в контекста на ППД, и като цяло стабилните макроикономически политики са предпоставка за осигуряване на среда, благоприятна за продуктивни публични инвестиции и ефективно използване на фондовете на ЕС, включително в контекста на Механизма за възстановяване и устойчивост. Въз основа на предложенията, направени от Комисията (понастоящем в законодателния процес), е необходимо добро икономическо управление за безпроблемното предоставяне на средства от ЕС. Припомня се също, че в критериите за оценка, определени в проекта за Регламент за механизъм за възстановяване и устойчивост, се поставя изискването планът за възстановяване и устойчивост на Румъния да допринесе за ефективно справяне със съответните предизвикателства, посочени в специфичните за държавата препоръки.

2. МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВИ

Икономиката на Румъния нарастваше средно с 5 % годишно през периода 2016—2019 г., като частното потребление беше основен двигател на растежа. Инвестициите бяха непостоянни през този период, а нетният износ оказваше отрицателно въздействие върху растежа на БВП, тъй като вносът се увеличаваше по-бързо от износа. Този стабилен икономически растеж обаче беше придружен от възникващи макроикономически дисбаланси, особено под формата на големи и нарастващи дефицити по текущата сметка и бюджета, дължащи се главно на големи увеличения на заплатите и на няколко намаления на данъците. Бюджетният дефицит се увеличи от 2,6 % от БВП през 2016 г. на 4,4 % от БВП през 2019 г. и се прогнозираше рязко да нарасне през следващите години (вж. таблица 1) поради редицата решения за експанзивна фискална политика, взети през последните години (вж. раздел 3). Текущата сметка постепенно се изместваше от почти балансова позиция през 2014 г. до дефицит в размер на 4,7 % от БВП през 2019 г. Румънската нетна международна

инвестиционна позиция като процент от БВП отбелязваше траен спад от 2013 г., подкрепяна от силен икономически растеж и се стабилизира на около -44 % от БВП в края на 2019 г.

През първото полугодие на 2020 г. БВП на Румъния се сви с 4,5 % на годишна база, което се дължеше основно на рязък спад в производството през второто тримесечие поради ограничителните мерки в цялата страна вследствие на пандемията от COVID-19. Приетите ограничителни мерки за борба с пандемията оказаха отрицателно въздействие върху потребителските разходи, а прекъсването на международните вериги за доставки и слабото външно търсене забавиха производството и износа. Инвестициите се оказаха по-устойчиви, тъй като строителната дейност до голяма степен не бяха засегнати от ограничителните мерки. Дейността беше възстановена през третото тримесечие, но реактивацията на случаите на COVID-19, които започнаха да нарастват в края на септември, както и повторното въвеждане на свързаните с това ограничения, правят неясна краткосрочната икономическа перспектива.

В прогнозата на Комисията от есента на 2020 г. реалният БВП се очаква да се свие с около 5¼ % през 2020 г., но да нарасне с около 3¼ % през 2021 г. и с 3¼ % през 2022 г., когато ще си възвърне равнището преди кризата. Очаква се частното потребление да се възстанови постепенно в съответствие с възможното смекчаване на мерките за социално дистанциране през 2021 г. и 2022 г. Предвижда се също така инвестициите да се възстановят, макар и в известна степен умерено поради постоянната несигурност. Същевременно се очаква нетният износ да оказва отрицателно въздействие върху растежа през прогнозния период, водещо до слабо увеличение на дефицита по текущата сметка.

Кризата също оказва силно въздействие върху потенциалния растеж, въпреки че оценките са обект на значително ниво на несигурност. Комисията прогнозира рязък спад на потенциалния растеж на БВП от 4,1 % през 2018 г. до 2¼ % през 2022 г. Разликата между фактическия и потенциалния БВП, изчислена въз основа на общоприетата методология, се увеличи от 2 % от потенциалния БВП през 2018 г. до 2,4 % през 2019 г. Очаква се тя да стане подчертано отрицателна през 2020 г., преди да започне да се понижава постепенно през 2021 г., запазвайки обаче отрицателната си стойност през прогнозния период.

Таблица 1: Сравнение на макроикономическите тенденции и прогнози

	2019 г.	2020 г.		2021 г.	2022 г.
	Резултат от изпълнението на бюджета	ЕК	Румъния	ЕК	ЕК
Реален БВП (промяна в %)	4,2	-5,2	-3,8	3,3	3,8
<i>Фактори за растежа на реалния БВП:</i>					
— Крайно вътрешно търсене	8,3	-4,0	-3,8	4,0	5,0
— Изменение на запасите	-2,8	-0,6	-1,5	0,3	0,0
— Нетен износ	-1,3	-0,6	-0,8	-1,0	-1,2
Разлика между фактическия и потенциалния БВП (% от потенциалния БВП)	2,4	-5,3	Не е приложимо	-4,4	-3,0
Заетост (изменение в %)	0,1	-2,8	-1,8	0,4	1,4

Коефициент на безработица (%)	3,9	5,9	5,1	6,2	5,1
Производителност на труда (изменение в %)	3,7	-2,2	Не е приложимо	3,1	2,5
Инфлация според Хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ) (%)	3,9	2,5	Не е приложимо	2,5	2,4
Дефлатор на БВП (изменение в %)	6,9	2,8	3,7	2,9	2,9
Възнаграждения на заетите лица (на глава от населението, (изменение в %))	9,5	8,2	Не е приложимо	4,6	4,0
Салдо на консолидирания държавен бюджет (% от БВП)	-4,4	-10,3	-8,6	-11,3	-12,5
Консолидиран държавен дълг (% от БВП)	35,3	46,7	43,6	54,6	63,6

Източник: Прогнозата на Комисията от есента на 2020 г. (ЕК), бюджетът за 2020 г. (изменение от август) и есенната прогноза на Националната комисия за стратегия и прогноза (Румъния)

Перспективата за растеж е свързана с много висока степен на несигурност. Формата на възстановяването ще зависи до голяма степен от продължителността на кризата с COVID-19, от скоростта на възстановяване на основните търговски партньори на Румъния и от относителното нормализиране на световните и регионалните вериги за доставки. Продължителната несигурност, свързана с бъдещата посока на публичните политики, по-специално с въздействието на някои решения за експанзивна фискална политика, би могла да намали доверието и да възпрепятства кредитните потоци, което оказва отрицателно влияние върху инвестициите и растежа. В същото време потенциално големите бъдещи входящи потоци от безвъзмездни средства и заеми от Механизма за възстановяване и устойчивост, които следва да се използват за финансиране на продуктивни инвестиции и за стимулиране на реформите, представляват риск от надвишаване на прогнозираните стойности.

3. БЮДЖЕТНИ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВИ

Съгласно уведомлението от 14 октомври 2020 г.⁸, потвърдено от Евростат, бюджетният дефицит в Румъния беше 4,4 % от БВП през 2019 г., докато дългът оставаше 35,3 % от БВП. Прогнозата на Комисията от есента на 2020 г. предвижда бюджетен дефицит от около 10¼ % през 2020 г., 11¼ % през 2021 г. и 12½ % през 2022 г. при допускането, че няма да има промяна в политиката. Структурният дефицит, който беше около 5 % от БВП през 2019 г., се очаква да се влоши с 3,6 процентни пункта от БВП през 2020 г., 1,4 процентни пункта от БВП през 2021 г. и 1,6 процентни пункта от БВП през 2022 г.

Тези големи и нарастващи бюджетни дефицити отчасти произтичат от комбинирания ефект от сериозния икономически спад и от мерките за борба с пандемията от

⁸ Съгласно Регламент (ЕО) № 479/2009, изменен с Регламент (ЕС) № 679/2010 на Съвета и с Регламент (ЕС) № 220/2014 на Комисията, държавите членки трябва да докладват на Комисията два пъти годишно за своя планиран и действителен бюджетен дефицит и дълговата тежест. 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>

COVID-19 и нейните икономически и социални последици. Те включват допълнителни разходи за схеми за подпомагане на заетостта и подкрепа за сектора на здравеопазването, както и данъчно стимулиране. Общите разходи за свързани с COVID-19 мерки за подпомагане са 1,3 % от БВП, от които 0,4 процентни пункта се финансират от средства от ЕС (вж. таблица 2 по-долу). При липсата на бюджет за 2021 г. (като се имат предвид предстоящите общи избори, очаквани на 6 декември), в прогнозата на Комисията от есента на 2020 г. се приема изтичането на срока на действие на мерките за подпомагане на заетостта и бонусите към заплатите през 2021 г.

Големите и нарастващи прогнозираните дефицити обаче се дължат основно на предишни експанзивни мерки, както се вижда от значителния структурен дефицит през 2019 г. Това включва значително увеличение на социалните и другите разходи, които са били одобрени преди пандемията и следователно не са свързани с нея. По-конкретно, предвидено е значително увеличение на разходите за пенсии за старост, което се дължи на целогодишния ефект от увеличение на пенсиите с 15 %, което влезе в сила през септември 2019 г. и допълнително увеличение от 40 % от септември 2020 г. Поради това Комисията предвижда разходите за пенсии за старост да се увеличат с 1,9 процентни пункта от БВП през 2020 г. Увеличението на пенсиите само по себе си също ще допринесе за влошаване на бюджетния дефицит с 2,2 процентни пункта от БВП през 2021 г. и с още 1,1 процентни пункта от БВП през 2022 г. Парламентът удвои също и детските надбавки от февруари 2020 г., с годишни бюджетни разходи от 0,6 % от БВП. Причината за това въздействие върху бюджета е, че и в двата случая законодателите не са предоставили източник на финансиране на мерките.

По отношение на приходите през декември 2019 г. властите въведоха някои данъчни промени, включително намаляване на акцизите върху горивата и намаляване на осигурителните вноски за работниците на непълно работно време, с обща прогнозна загуба на данъчни приходи от 0,3 % от БВП през 2020 г. Очаква се данъчните приходи също да бъдат неблагоприятно засегнати от рецесията, както и някои данъчни стимули като част от мерките за подпомагане на пандемията от COVID-19 (0,1 % от БВП).

Бюджетният дефицит за 2021 г. и 2022 г. може да се окаже по-нисък от очаквания в прогнозата на Комисията от есента на 2020 г., тъй като правителството предложи да намали планираните увеличения на пенсиите и на детските надбавки. Свързаните с това изменения обаче бяха отхвърлени от парламента и правителството оспори парламентарните решения в Конституционния съд, чиито окончателни решения предстоят (вж. също раздел 4). Прогнозата на Комисията от есента на 2020 г., в съответствие със стандартното допускане, че няма да има промяна в политиката, взема предвид парламентарното гласуване. Поради това за 2020 г. и от 2021 г. нататък, тя включва увеличенията, наложени от пенсионния закон, който понастоящем е в сила. Прогнозата не включва разходи, свързани с механизма за възстановяване и устойчивост, тъй като правителството все още не е посочило разходи, които да бъдат финансирани по Механизма за възстановяване и устойчивост през 2021 г. Изменението на дефицита през 2021 г. също може да се окаже по-благоприятно от прогнозираното в резултат на по-високия икономически растеж от бързото изпълнение на мерките, финансирани от Механизма за възстановяване и устойчивост.

Таблица 2: Мерки за справяне с пандемията от COVID-19

Мярка	Право	Въздействие върху бюджета (% от БВП)		
		2020 г.	2021 г.	2022 г.
Приходи⁹				
Допълнителни средства от ЕС за мерките срещу COVID		0,4		
CIT: бонус за плащане навреме и изключение за HORECA		-0,1		
Разходи				
Бонуси за здравните работници	няколко закона	0,1		
Разходи за спешна медицинска помощ и медицинско оборудване		0,3	0,1	
Обезщетения за техническа безработица за служители и други категории	OUG 30/2020	0,5		
Субсидия за служители, които се завръщат от техническа безработица (41,5 %)	OUG 92/2020	0,2		
Схема за краткосрочна заетост и други мерки за подкрепа на заетостта	OUG 132/2020	0,1		
Субсидирана лихва за МСП (IMM INVEST)		0,02	0,03	
Общо отражение		1,05	0,1	0,0

Забележка: въздействие върху бюджета, както е включено в прогнозата на Комисията от есента на 2020 г.

С цел да оцени средносрочните рискове за устойчивостта, Комисията извърши ad hoc оценка на устойчивостта на дълга въз основа на стандартния си подход. Поради високия първичен дефицит и относително високите лихвени проценти в сравнение с други държави, съотношението на дълга към БВП има рязка тенденция за нарастване. Прогнозата на Комисията при сценарий без промяна в политиката е, че дългът ще надхвърли 60 % през 2022 г. и ще надвиши 100 % от БВП през 2027 г., като ще остане над това равнище до края на прогнозния период през 2031 г.¹⁰. Въз основа на оценката на Комисията общите рискове за устойчивостта на дълга изглеждат високи в средносрочен план¹¹. Това равнище на риска показва, че съществуват значителни фискални слабости, които трябва да се преодолеят с подходящи мерки на политиката. Тази оценка на риска ще бъде актуализирана и допълнена впоследствие, когато през пролетта на 2021 г. Комисията направи повторна оценка на състоянието на бюджета на Румъния. На този етап прогнозите за дълга също са свързани с много по-голямо равнище на несигурност от обичайното. Ако бъдат приети по-ниските увеличения на пенсиите и детските надбавки, предложени от правителството за 2020 г., това ще намали разходите в краткосрочен план, но няма да засегне съществено дългосрочните рискове за устойчивостта на дълга при липсата на допълнителни мерки за 2021 г. и след това.

⁹ Властите приеха и няколко данъчни мерки (отсрочване на данъци), които оказват въздействие върху изпълнението на бюджета на база реални плащания, но се очаква да не оказват въздействие върху бюджетния дефицит на база начисляване.

¹⁰ При този сценарий се приема, че структурното първично салдо ще бъде постепенно коригирано през прогнозния период, за да се върне обратно към прогнозираното си равнище преди кризата (т.е. равнището, прогнозирано от службите на Комисията в есенната прогноза през 2019 г. за 2021 г.), което следователно предполага прогресивно намаляване на извънредното отрицателно въздействие на кризата с COVID-19 върху публичните финанси. Другите допускания са в съответствие със стандартния подход на Комисията за анализ на устойчивостта на обслужването на дълга (вж. Мониторинг на устойчивостта на дълга за 2019 г.).

¹¹ Тази оценка включва разглеждането на допълнителни сценарии за стрес тестове, както е определено в стандартния подход на Комисията за анализ на устойчивостта на обслужването на дълга (вж. Мониторинг на устойчивостта на дълга за 2019 г.).

4. МЕРКИ, ПРЕДПРИЕТИ СЛЕД ПРЕПОРЪКАТА ЗА ПРОЦЕДУРА ПРИ ПРЕКОМЕРЕН ДЕФИЦИТ

На 15 септември 2020 г. румънските власти изпратиха доклад относно предприетите действия в отговор на препоръката по член 126, параграф 7. Докладът представя фискалните цели и мерки от проекта от август 2020 г. за изменение на бюджета за 2020 г. Новите цели включват мерките, които правителството е предприело за справяне с последиците от пандемията от COVID-19 върху системата на здравеопазването и върху икономиката, на обща стойност от около 1 % от БВП (Таблица 2). Докладът не съдържа подробности относно средносрочните фискални цели и мерки на правителството, тъй като румънските власти все още не са представили проектобюджета за 2021 г., нито фискалната си стратегия за 2021—2023 г.

За 2020 г. властите са си поставили за цел номинален дефицит по консолидирания държавен бюджет от 8,6 % от БВП и дълг от 43,6 % от БВП, което съответства на последното изменение на бюджета, прието на 14 август 2020 г., при което целевото равнище на дефицита за 2020 г. беше увеличено от 3,6 % от БВП в първоначалния бюджет за 2020 г. Планираният структурен дефицит, основан на собствените изчисления на властите, е 5,8 % от потенциалния БВП. Тези бюджетни цели се основават на очакван спад на реалния БВП с -3,8 % през 2020 г., който е значително по-малък от очаквания спад от -5,2 % в прогнозата на Комисията от есента на 2020 г.; те включват и въздействието на взетите до октомври 2020 г. извънредни мерки срещу влиянието на пандемията от COVID-19.

Чрез своето изменение на бюджета през август правителството се опита да ограничи влошаването на фискалното състояние през 2020 г., като ограничи планираните увеличения на социалните разходи и на заплатите в публичния сектор. По-конкретно, правителството предложи увеличение от 14 % на пенсиите за възраст от септември 2020 г., вместо първоначално планираното увеличение от 40 %. Като се има предвид, че изменението се отнася само за 2020 г., въз основа на съществуващото законодателство пенсиите ще се увеличат с най-малко 30 % от септември 2021 г. Правителството също така предложи увеличение на детските надбавки с 19 %, считано от август 2020 г., вместо незабавно удвояване през февруари 2020 г., последвано от увеличение два пъти годишно до удвояването им през юли 2022 г. Правителството направи опит да отложи и увеличението на заплатите на служителите в образованието — вместо от септември 2020 г. за септември 2021 г.¹². Ако бъдат приложени, тези корекции биха намалили разходите за 2020 г. с 1,3 процентни пункта от БВП в сравнение с прогнозата на Комисията от есента на 2020 г. Парламентът обаче отхвърли предложенията на правителството, а правителството оспори парламентарните решения в Конституционния съд, чиито окончателни решения предстоят.

При оценка на бюджетните решения на Румъния от април 2020 г. в отговор на препоръката ще трябва да се вземат предвид влошаването на макроикономическите перспективи и въздействието на извънредните фискални мерки за справяне с пандемията и с икономическите и социални последици от нея, както и на всякакви

¹² Според предходно решение на румънските власти заплатите на служителите в образованието ще се увеличат от 1 септември 2021 г., за да се достигне равнището, предвидено в единната скала на трудовите възнаграждения за 2022 г. Въздействието на това увеличение беше оценено на 0,05 % от БВП през 2020 г.

други мерки или действия на властите. Според прогнозата на Комисията от есента на 2020 г. растежът на реалния БВП през 2020 г. се очаква да бъде с 9 процентни пункта по-нисък, отколкото в базовия сценарий, който е в основата на препоръката по член 126, параграф 7 от април 2020 г., която от своя страна беше основана на зимната прогноза на Комисията за 2020 г., разширена с фискални променливи до 2022 г. Номиналният дефицит за 2020 г. се очаква да бъде около -10% % от БВП, в сравнение с -4,9 % от БВП при базовия сценарий (таблица 3).

В зимната прогноза на Комисията за 2020 г., разширена с фискални променливи до 2022 г. (базов сценарий), въздействието на пандемията от COVID-19 не беше взето под внимание и се очакваше структурното салдо да се влоши с 1 процентен пункт от (потенциалния) БВП при липса на каквито и да било усилия за корекция през 2020 г. (таблица 3). В прогнозата на Комисията от есента на 2020 г. очакваното влошаване на структурното салдо е 3,6 процентни пункта от БВП през 2020 г., т.е. с 2,6 процентни пункта повече отколкото при зимната прогноза. Около 1 процентен пункт от БВП от влошаването на структурния дефицит през 2020 г. се дължи на извънредни мерки във връзка с COVID-19, приети след крайната дата на зимната прогноза. Освен това в прогнозата от есента на 2020 г. се предвиждат допълнителни по-високи разходи за детски надбавки в размер на 0,4 процентни пункта от БВП в сравнение със зимната прогноза, тъй като в нея се допуска удвояването на надбавките, което влиза в сила със задна дата от февруари 2020 г. (след парламентарното гласуване, което потвърди първоначалния график на удвояването), докато в зимната прогноза се очаква увеличението да се осъществи през август 2020 г. (като следва плановите на правителството по това време). Оставашата разлика се дължи на актуализираната информация за изпълнението на бюджета за 2020 г., по-специално на по-високите разходи за публични инвестиции в сравнение с предвидените от Комисията за зимния период. Комбинираното въздействие на опитите на правителството за умерено увеличение на пенсиите и детските надбавки и за отлагане на увеличаването на някои възнаграждения може да подобри номиналното и структурното салдо за 2020 г. с близо 1,3 процентни пункта от БВП в сравнение с прогнозата на Комисията от есента на 2020 г. Дори в този случай обаче бюджетното развитие в структурно и номинално изражение няма да бъде в съответствие с корекцията на прекомерния дефицит в близко бъдеще.

Като цяло, дори и да се направи корекция поради въздействието на кризата с COVID-19, прогнозираният бюджетен дефицит ще се отклонява от корекцията, която би се очаквала съгласно препоръката, въпреки че на този етап не може да се оцени точно размерът на отклонението. Изключителната несигурност около макроикономическите прогнози, свързани с развитието на пандемията и нейните социално-икономически последици, няма да даде възможност за достоверното изготвяне на нов стабилен план за корекции в настоящия момент. Ясно е обаче, че за коригиране на прекомерния дефицит ще са необходими значителни и продължителни структурни фискални усилия през следващите години. Мерките, предложени от правителството през август 2020 г. и отхвърлени от парламента, няма да бъдат достатъчни в това отношение.

Таблица 3: Сравнение на ключови макроикономически и бюджетни променливи съгласно прогнозите на Комисията и препоръчания план за корекции

Зимна прогноза на Комисията за 2020 г. (разширена) — базов сценарий		2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Растеж на реалния БВП	%	3,9	3,8	3,5	3,5
Номинално салдо на консолидирания държавен бюджет	% от БВП	-4,0	-4,9	-6,9	-7,7
Структурно салдо	% от БВП	-3,9	-4,9	-6,8	-7,6
Изменение на структурното салдо	% от БВП	-1,1	-1,0	-1,9	-0,8
Ръст на нетните разходи, коригирани с еднократна мярка (номинален)	%	13,2	12,9	13,7	10,3
Отклонение от потенциалния БВП	%	0,1	0,0	-0,3	-0,5

Препоръка по член 126, параграф 7 от април 2020 г.		2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Растеж на реалния БВП	%	3,9	3,3	2,4	2,7
Номинално салдо на консолидирания държавен бюджет	% от БВП	-4,0	-3,6	-3,4	-2,8
Структурно салдо	% от БВП	-3,9	-3,4	-2,7	-1,8
Изменение на структурното салдо	% от БВП	-1,1	0,5	0,8	0,8
Ръст на нетните разходи, коригирани с еднократна мярка (номинален)	%	13,2	8,2	5,5	5,5
Отклонение от потенциалния БВП	%	0,1	-0,6	-1,9	-2,8

Есенна прогноза на Комисията за 2020 г.		2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Растеж на реалния БВП	%	4,2	-5,2	3,3	3,8
Номинално салдо на консолидирания държавен бюджет	% от БВП	-4,4	-10,3	-11,3	-12,5
Структурно салдо	% от БВП	-5,0	-8,6	-9,9	-11,5
Изменение на структурното салдо	% от БВП	-1,7	-3,6	-1,3	-1,6
Ръст на нетните разходи, коригирани с еднократна мярка (номинален)	%	13,6	15,9	9,8	9,3
Отклонение от потенциалния БВП	%	2,4	-5,3	-4,4	-3,0

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТНОСНО ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА

Въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2020 г. и анализа на последното макроикономическо и бюджетно развитие, Румъния не възнамерява да направи корекциите, които биха били необходими, за да се гарантира, че прекомерният дефицит, посочен в препоръката, ще бъде коригиран в близко бъдеще. Влошаването на икономическите перспективи и въвеждането на спешни мерки за борба с пандемията от COVID-19 и нейните икономически и социални последици могат само отчасти да обяснят прогнозираното нарастване на дефицита. Не са променени важните основни причини за фискалната ситуация, които вече бяха налице преди настъпването на пандемията през 2020 г. Те включват нефинансирани големи увеличения на пенсиите, по-високи детски надбавки, намаляване на косвените данъци и намаляване на осигурителните вноски за някои категории работници.

Опитите на правителството да смекчи въздействието на някои от тези мерки бяха отхвърлени от парламента, а резултатът е неизвестен. Въпреки това, дори ако предложенията за намаляване на увеличението на разходите за пенсии и на детските надбавки бъдат приети в крайна сметка, фискалната перспектива ще остане много неблагоприятна, тъй като разходите по тези позиции ще се увеличават, а няма източник за финансиране на по-високите разходи от допълнителни ресурси или от икономии на разходи. Ето защо властите ще трябва да обмислят значителни допълнителни структурни действия както по отношение на приходите, така и на разходите, за постепенно намаляване на дефицита и предотвратяване на рязкото увеличаване на съотношението на дълга към БВП. Поради сегашната висока несигурност, фискалните рискове за устойчивостта ще бъдат преоценени през пролетта на 2021 г.

Предвид голямата преобладаваща несигурност по отношение на развитието на пандемията и нейните социално-икономически последици, общата клауза за дерогация ще остане активна през 2021 г. В зависимост от развитието на пандемията може да е необходимо извънредните мерки да бъдат коригирани и комбинирани с мерки за подпомагане на възстановяването. Мерките за подпомагане на възстановяването през 2021 г., както се предлага в писмото, изпратено от заместник-председателя Dombrovskis и комисар Gentiloni до румънския министър на публичните финанси Cîtu на 19 септември 2020 г., следва да бъдат съобразени със специфичното положение на държавата и да бъдат целенасочени и временни. Следователно държавите членки следва да избягват въвеждането на мерки с постоянно отрицателно въздействие върху бюджетните салда. Всъщност е важно да се отбележи, че общата клауза за дерогация зависи от запазването на фискалната устойчивост в средносрочен план.

Освен това, както се припомня в раздел 1, добрите макроикономически политики, включително устойчивите публични финанси, са предпоставка за осигуряване на среда, благоприятна за продуктивни публични инвестиции и ефективно използване на фондовете на ЕС, включително значителни безвъзмездни средства и заеми, налични в контекста на Механизма за възстановяване и устойчивост.