COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 272 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al României pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2015

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al României pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2015

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice[1] în special articolul 9 alineatul (2),

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice[2], în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene[3],

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European[4],

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului de politică economică,

întrucât:

(1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, Strategia Europa 2020, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice. Strategia se concentrează pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.

(2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat, pe baza propunerilor Comisiei, o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre. Împreună, acestea

[1] JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306, 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 272.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

formează „orientările integrate” de care statele membre au fost invitate să țină seama în politicile lor economice și de ocupare a forței de muncă de la nivel național.

(3) La 8 iulie 2014, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al României pentru 2014 și a emis un aviz privind Programul de convergență actualizat al României pentru 2014.

(4) La 28 noiembrie 2014, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii[5], care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2015. În aceeași zi, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă[6], în care a identificat România ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să fie efectuat un bilanț aprofundat.

(5) La 18 decembrie 2014, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru stimularea investițiilor, accelerarea reformelor structurale și continuarea unei consolidări bugetare responsabile și favorabile creșterii.

(6) La 26 februarie 2015, Comisia a publicat Raportul de țară al României[7] pentru 2015, în care a evaluat progresele realizate de România în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate la 8 iulie 2014. Raportul de țară include, de asemenea, rezultatele bilanțului aprofundat realizate în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că România se confruntă cu dezechilibre macroeconomice care necesită măsuri de politică și monitorizare. După cele trei programe UE-FMI consecutive, dezechilibrele interne și externe s-au redus în mod semnificativ. Cu toate acestea, o atenție deosebită trebuie acordată riscurilor cu care se confruntă România din cauza valorii negative relativ mari a poziției sale investiționale internaționale nete și a capacității de export reduse pe termen mediu. În sectorul bancar persistă vulnerabilități externe și interne.

(7) La 30 aprilie 2015, România și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2015 și Programul de convergență pentru 2015. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(8) La 22 octombrie 2013, Consiliul a adoptat Decizia 2013/531/UE[8], în care s-a angajat ca până în septembrie 2015 să furnizeze României asistență financiară pe termen mediu de până la 2 miliarde EUR. Această asistență este condiționată de punerea în aplicare a unei politici economice cuprinzătoare. Deși România nu intenționează, în condițiile actuale de piață, să solicite plata vreunei tranșe, se preconizează ca asistența preventivă să contribuie la consolidarea stabilității macroeconomice, bugetare și financiare și, prin punerea în practică a reformelor structurale, la sporirea rezilienței economiei și a potențialului de creștere. După ce va ieși din cadrul programului de asistență, România va fi integrată pe deplin în cadrul semestrului european.

(9) În prezent România face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. În cadrul Programului său de convergență, România a solicitat aprobarea unei devieri temporare de 0,5 % din PIB de la traiectoria de ajustare în vederea îndeplinirii obiectivului pe termen mediu, justificată de reformele structurale

---

5 COM(2014) 902.
6 COM(2014) 904.
7 SWD(2015) 42 final.
8 Decizia 2013/531/UE a Consiliului din 22 octombrie 2013 prin care se acordă României asistență financiară preventivă pe termen mediu din partea Uniunii (JO L 286, 29.10.2013, p. 1).

planificate. Întrucât în Programul de convergență nu se oferă informații suficient de detaliate privind reformele structurale planificate, Consiliul nu este în măsură să evalueze caracterul plauzibil al acestora. România a solicitat și aplicarea clauzei privind reforma pensiilor. Eligibilitatea reformei depinde de confirmarea din partea Eurostat. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2015, deficitul structural prognozat pentru 2016, de 3,4 % din PIB, nu va asigura marja de siguranță adecvată față de valoarea de referință de 3 % din PIB a deficitului prevăzută în tratat. Prin urmare, Consiliul consideră că România nu îndeplinește cerințele pentru a beneficia de devierea temporară solicitată pentru 2016.

(10) În Programul său de convergență pe 2015, Guvernul intenționează ca în 2015 să mențină deficitul global la 1,5 % din PIB și să îl reducă la 0,8 % din PIB în 2018. Guvernul preconizează că obiectivul pe termen mediu – un deficit structural de 1,0 % din PIB – va fi îndeplinit începând din 2016. Conform Programului de convergență, se preconizează ca ponderea datoriei publice în PIB să atingă o valoare maximă de 40,1 % în 2015 și să scadă treptat ulterior, ajungând la 37,1 % în 2018. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor previziuni bugetare este foarte optimist. Măsurile importante cu efect de creștere a deficitului, care au fost aprobate de Guvern la 25 martie și de Senat la 27 aprilie[9] și incluse în previziunile Comisei din primăvara anului 2015, nu se regăsesc în Programul de convergență, deși acest lucru este impus de Codul de conduită. Nu s-au oferit suficiente detalii privind măsurile necesare pentru atingerea țintelor de deficit bugetar planificate pentru 2016 și anii următori. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2015, se preconizează ca în 2015 balanța structurală să devieze cu 0,3 % din PIB de la obiectivul pe termen mediu. Această valoare depășește ușor deviația de 0,25 % din PIB autorizată în cadrul programului de sprijinire a balanței de plăți cu condiția ca nivelul cofinanțării proiectelor finanțate de UE să respecte ceea ce s-a prevăzut în buget. Se preconizează că devierea va deveni semnificativă în 2016, ajungând la 2,4 % din PIB, când, de fapt, se impune o ajustare de 0,3 % din PIB. Prin urmare, în 2015 și 2016 vor fi necesare noi măsuri. Pe baza evaluării Programului de convergență și ținând seama de previziunile sale din primăvara anului 2015, Comisia consideră că există riscul ca România să nu respecte prevederile Pactului de stabilitate și de creștere.

(11) Cadrul bugetar al României este în general solid, însă nu este aplicat efectiv. Tendințele demografice pe termen mediu și lung și nivelul scăzut de dezvoltare a pieței forței de muncă pot pune în pericol sustenabilitatea pe termen lung a sistemului de pensii. Reforma sistemului de pensii, lansată în 2010, a adus deja unele îmbunătățiri, însă legea de egalizare a vârstei legale de pensionare pentru femei și bărbați începând din 2035, propusă de Guvern în decembrie 2013, nu a fost încă adoptată de către Camera Deputaților.

(12) Recenta reducere a contribuțiilor la asigurările sociale plătite de angajatori a diminuat sarcina fiscală asupra costului forței de muncă, dar într-o manieră care nu și-a propus un obiectiv anume. Sarcina fiscală pentru persoanele cu venituri mici este în continuare ridicată (40 %) în comparație cu alte țări europene. Frauda fiscală și evaziunea fiscală reprezintă în continuare o provocare majoră și diminuează veniturile fiscale. S-au făcut primii pași în reorganizarea administrației fiscale din România, proces preconizat a fi de durată. Un proiect-pilot care a vizat munca nedeclarată, salariile declarate la o valoare mai mică decât cea reală și evaziunea fiscală a fost pus în aplicare în două regiuni în 2014, urmând a fi extins în continuare

[9] Reduceri fiscale incluse în noul proiect de Cod fiscal.

în 2015. Nivelul taxelor de mediu a crescut în 2014, ajungând aproape de media din UE.

(13) Deși s-au înregistrat unele îmbunătățiri în 2014, ratele de ocupare a forței de muncă și de activitate continuă să fie scăzute în rândul femeilor, al tinerilor, al vârstnicilor și al romilor. Politicile active în domeniul pieței forței de muncă au fost revizuite, dar participarea globală la măsurile active de pe piața forței de muncă și finanțarea acestora rămân scăzute, în special în cazul formării profesionale, al sistemelor de recunoaștere a studiilor anterioare, al stimulentelor pentru mobilitate și al măsurilor care vizează șomerii pe termen lung. România a luat măsuri pentru a combate șomajul în rândul tinerilor, în special prin intermediul Garanției pentru tineret, dar au existat întârzieri în punerea lor în practică. Nu s-au înregistrat progrese în ceea ce privește oferirea unor orientări transparente privind stabilirea salariului minim. Pentru a putea oferi servicii personalizate și a avea rezultate mai coerente pentru toate grupurile vizate, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă ar avea nevoie de o capacitate sporită, în special în ceea ce privește personalul, și de un cadru de acțiune integrat pentru măsurile cofinanțate prin fondurile structurale și de investiții europene.

(14) România se confruntă cu o serie de provocări în domeniul educației: rata părăsirii timpurii a școlii rămâne cu mult peste media din UE; disponibilitatea și accesul la serviciile de educație și de îngrijire a copiilor preșcolari sunt limitate, în special în zonele rurale și pentru comunitatea romilor; participarea la învățarea pe tot parcursul vieții este încă mult sub media din UE; calitatea învățământului superior și relevanța acestuia pentru piața forței de muncă sunt inadecvate, iar rata de absolvire a învățământului terțiar se clasează în continuare pe penultimul loc la nivelul UE. România a început să ia măsuri pentru depășirea acestor provocări, înregistrând progrese variabile în diferite domenii, dar nu a obținut până în prezent decât puține rezultate concrete vizibile. Se înregistrează întârzieri semnificative în adoptarea strategiei naționale pentru reducerea părăsirii timpurii a școlii. Pentru perioada 2014-2019 a fost conceput un program național pentru educația și îngrijirea copiilor preșcolari, care va intra în vigoare în anul școlar 2015-2016. Strategia națională de învățare pe tot parcursul vieții a înregistrat întârzieri. A fost elaborată o strategie privind învățământul terțiar cu scopul de a spori relevanța învățământului superior prin alinierea mai strânsă a acestuia la nevoile pieței forței de muncă și de a îmbunătăți accesul grupurilor defavorizate la învățământului superior. S-au pus în aplicare măsuri menite să îmbunătățească educația și formarea profesională, precum și programele de ucenicie.

(15) Sistemul de sănătate din România se caracterizează prin rezultate slabe în urma tratamentelor, accesibilitate financiară și geografică precară, finanțare scăzută și utilizare ineficientă a resurselor. Există o dependența mare de serviciile de spitalizare și sistemul suferă din cauza rețelei spitalicești în mare parte ineficiente, a rețelelor de trimiteri slabe și fragmentate și a unui procentaj scăzut de cheltuieli destinate asistenței medicale primare. În plus, plățile informale practicate pe scară largă în sectorul public al sănătății reduc în continuare accesibilitatea, eficiența și calitatea sistemului. Diversele măsuri și reforme ale sistemului de sănătate care au fost introduse au redus deficitul de finanțare și au îmbunătățit standardele și eficiența serviciilor. Strategia Națională de Sănătate 2014-2020, care stabilește cadrul de referință strategic pentru reforma sectorului de sănătate, a fost aprobată în decembrie 2014 și trebuie în prezent pusă în aplicare. Ministerul Sănătății și Casa Națională de

Asigurări de Sănătate au în vedere diverse măsuri pentru a îmbunătăți sistemul de finanțare a asistenței medicale.

(16) Reducerea sărăciei și a excluziunii sociale continuă să fie o provocare majoră pentru România. Deși este în scădere, rata persoanelor expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială rămâne ridicată, atingând 40 % în 2013, cu mult peste media din UE. Eficacitatea transferurilor sociale (cu excepția pensiilor) în reducerea sărăciei pare limitată și este deosebit de scăzută în cazul copiilor. Transferurile sociale nu sunt legate în mod adecvat de măsurile de activare. Punerea în aplicare a reformei asistenței sociale din 2011 prezintă în continuare întârzieri. Adoptarea strategiei privind incluziunea socială și combaterea sărăciei, precum și a planurilor de acțiune conexe, a fost amânată. S-au înregistrat progrese limitate în ceea ce privește introducerea venitului minim de inserție, care ar simplifica asistența socială prin combinarea a trei transferuri sociale existente. În 2013 Guvernul a adoptat Legea privind economia socială, menită să consolideze legătura dintre transferurile sociale și măsurile de activare, însă aceasta face încă obiectul dezbaterilor în Parlament. Au fost luate puține măsuri eficace de integrare a populației rome. Cu toate acestea, în ianuarie 2015, a fost adoptată cu o oarecare întârziere o strategie revizuită pentru integrarea romilor, dar se înregistrează întârzieri în ceea ce privește punerea în aplicare a acesteia.

(17) [Capacitatea administrativă a României este scăzută, fragmentată și caracterizată de o delegare neclară a responsabilităților, reprezentând astfel o frână pentru competitivitatea economiei. Au fost identificate cauzele fundamentale ale deficiențelor structurale și, în octombrie 2014, a fost adoptată o strategie pentru soluționarea provocărilor din administrația publică, precum și a celor legate de stabilirea priorităților și de coordonarea politicilor, împreună cu un plan de acțiune pentru punerea sa în aplicare în perioada 2014-2020. Cu toate acestea, punerea în aplicare a strategiei a fost întârziată în mod considerabil. Neregulile înregistrate în procedurile de achiziții publice au avut ca rezultat întârzieri semnificative în implementarea programelor finanțate de UE. Acestea au un impact negativ asupra mediului de afaceri și întârzie investițiile atât de necesare în infrastructură.]

(18) S-au înregistrat unele progrese în ceea ce privește sporirea independenței, calității și eficienței sistemului judiciar, combaterea corupției la toate nivelurile și asigurarea executării efective a hotărârilor judecătorești. Cu toate acestea, nivelul executării efective a hotărârilor judecătorești rămâne în multe cazuri scăzut și s-au realizat progrese limitate în prevenirea și combaterea micilor acte de corupție. Aceste domenii de politică importante sunt acoperite de mecanismul de cooperare și verificare.

(19) Întreprinderile de stat sunt afectate de o productivitate inferioară standardelor, contribuie la lipsa de lichiditate din economie, sunt o povară pentru bugetul public general - ca pasive contingente - și reprezintă 50 % din arieratele fiscale combinate ale tuturor întreprinderilor. Guvernanța corporativă este un factor esențial care determină performanța întreprinderilor de stat. Cadrul actual de guvernanță al acestora nu previne interferențele politice în gestionarea curentă a întreprinderilor și nu garantează o separare între calitatea de proprietar a autorităților și funcția acestora de elaborare a politicilor. Înainte de adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 nu au fost introduse în mod sistematic norme specifice pentru întreprinderile de stat. Mai multe domenii nu fac obiectul acestei reglementări și în practică dispozițiile nu sunt întotdeauna respectate. Nu s-a înregistrat niciun progres

în ceea ce privește reforma guvernanței corporative în cadrul întreprinderilor deținute de stat din sectorul energetic și cel al transporturilor.

(20) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a României, pe care a publicat-o în raportul de țară pe 2015. De asemenea, a evaluat Programul de convergență și Programul național de reformă, precum și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate României în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în România, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanța economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările formulate de Comisie în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-4 de mai jos.

(21) Prin prisma acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență al României, iar avizul său[10] se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

(22) Având în vedere bilanțul aprofundat realizat de Comisie și această evaluare, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de convergență. Recomandările sale emise în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 se reflectă în recomandările 1-4 de mai jos.

RECOMANDĂ ca, în perioada 2015-2016, România să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să ia toate măsurile necesare pentru a finaliza programul de asistență financiară.

2. Să limiteze abaterea de la obiectivul bugetar pe termen mediu din 2015 la maximum 0,25 % din PIB, astfel cum se specifică în cadrul programului de asistență pentru balanța de plăți 2013-2015 și, în 2016, să revină la obiectivul pe termen mediu. Să pună în aplicare strategia cuprinzătoare de respectare a obligațiilor fiscale, să consolideze sistemele de control pentru a combate munca nedeclarată și să continue procesul de egalizare a vârstei de pensionare pentru bărbați și femei.

3. Să consolideze măsurile privind piața forței de muncă, în special în cazul tinerilor neînregistrați și al șomerilor pe termen lung. Să se asigure că Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă dispune de personalul adecvat. Să stabilească, în consultare cu partenerii sociali și în conformitate cu practicile naționale, orientări clare privind stabilirea transparentă a salariului minim. Să introducă venitul minim de inserție. Să crească oferta și calitatea serviciilor de educație și îngrijire a copiilor preșcolari, în special în cazul romilor. Să adopte strategia națională pentru reducerea părăsirii timpurii a școlii. Să continue Strategia Națională de Sănătate 2014-2020 pentru a remedia aspecte precum gradul redus de accesibilitate, nivelul scăzut de finanțare și ineficiența resurselor.

4. Să adopte legea privind reformarea guvernanței corporative a întreprinderilor de stat.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele

[10] Emis în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.