EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 272 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Rumäniens 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Rumäniens 2015

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Rumäniens 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Rumäniens 2015

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[3],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[4],

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken stützt. Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt auf den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese bilden

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

zusammen die „integrierten Leitlinien“, denen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung tragen sollten.

(3) Am 8. Juli 2014 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Rumäniens 2014 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten rumänischen Konvergenzprogramm 2014 ab.

(4) Am 28. November 2014 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[5] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2015 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[6] an, in dem sie Rumänien als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.

(5) Am 18. Dezember 2014 billigte der Europäische Rat die Prioritäten für einen Investitionsschub, beschleunigte Strukturreformen und die Fortführung einer verantwortlichen wachstumsfördernden Haushaltskonsolidierung.

(6) Am 26. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission ihren Länderbericht Rumänien 2015[7]. Darin wurden die Fortschritte Rumäniens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom 8. Juli 2014 bewertet. Der Länderbericht enthält auch die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Rumänien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die politische Maßnahmen und ein Monitoring erfordern. Im Verlauf der drei aufeinanderfolgenden EU-IWF-Programme wurden externe und interne Ungleichgewichte signifikant reduziert. Allerdings erfordern Risiken aufgrund des relativ ausgeprägten negativen Nettoauslandsvermögensstatus Rumäniens und eine schwache mittelfristige Exportkapazität aufmerksame Beobachtung. Im Bankensektor bestehen weiterhin externe und interne Schwachstellen.

(7) Am 30. April 2015 übermittelte Rumänien sein nationales Reformprogramm 2015 und sein Konvergenzprogramm 2015. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(8) Am 22. Oktober 2013 nahm der Rat den Beschluss 2013/531/EU[8] an, in dem er einen mittelfristigen finanziellen Beistand für Rumänien in Höhe von bis zu 2 Mrd. EUR für den Zeitraum bis September 2015 zusagte. Dieser Beistand ist an die Bedingung geknüpft, umfassende wirtschaftspolitische Maßnahmen umzusetzen. Auch wenn Rumänien unter den gegenwärtigen Marktbedingungen nicht beabsichtigt, eine Auszahlung etwaiger Tranchen zu beantragen, dürfte der vorsorgliche Beistand der makroökonomischen, haushaltspolitischen und finanziellen Stabilität förderlich sein und im Zuge der Umsetzung von Strukturreformen die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft und das Wachstumspotenzial steigern. Sobald Rumänien das Programm verlassen hat, wird es wieder vollständig in den Rahmen des Europäischen Semesters einbezogen.

(9) Rumänien unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In seinem Konvergenzprogramm hat Rumänien angesichts

---

5 COM(2014) 902.

6 COM(2014) 904.

7 SWD(2015) 42 final.

8 Beschluss 2013/531/EU des Rates vom 22. Oktober 2013 über einen vorsorglichen mittelfristigen finanziellen Beistand der Union für Rumänien (ABl. L 286 vom 29.10.2013, S. 1).

geplanter Strukturreformen eine vorübergehende Abweichung in Höhe von 0,5 % des BIP vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel beantragt. Da die geplanten Strukturreformen in dem Programm nicht ausreichend detailliert beschrieben wurden, kann der Rat nicht deren Plausibilität beurteilen. Rumänien hat außerdem die Anwendung der Rentenreformklausel beantragt. Ob die Reform für eine Anwendung der Klauses in Betracht kommt, muss von Eurostat bestätigt werden. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission würde das für 2016 projizierte strukturelle Defizit von 3,4 % des BIP keine angemessene Sicherheitsmarge zu dem im Vertrag verankerten Defizit-Referenzwert von 3 % des BIP gewährleisten. Daher ist der Rat der Auffassung, dass Rumänien nicht die Anforderungen erfüllt, um 2016 die beantragte Möglichkeit einer vorübergehenden Abweichung in Anspruch zu nehmen.

(10) In ihrem Konvergenzprogramm 2015 kündigt die Regierung an, 2015 das Gesamtdefizit auf einem Stand von 1,5 % zu halten und es bis 2018 auf 0,8 % des BIP zu senken. Die Regierung plant, das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 1,0 % des BIP ab 2016 einzuhalten. Dem Konvergenzprogramm zufolge dürfte die Schuldenquote 2015 mit 40,1 % ihren Höchststand erreichen und danach schrittweise bis 2018 auf 37,1 % sinken. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist ausgesprochen günstig. Die von der Regierung am 25. März und vom Senat am 27. April verabschiedeten wesentlichen defizitsteigernden Maßnahmen[9], die in der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission berücksichtigt wurden, sind im Konvergenzprogramm nicht enthalten, obwohl dies nach dem Verhaltenskodex erforderlich wäre. Die Maßnahmen, mit denen die angestrebten Defizitziele ab 2016 erreicht werden sollen, wurden nicht präzise genug dargelegt. Der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission zufolge dürfte der strukturelle Saldo um 0,3 % des BIP vom mittelfristigen Haushaltsziel abweichen. Damit wird die im Rahmen des Zahlungsbilanzprogramms genehmigte Abweichung von 0,25 % des BIP leicht überschritten, sofern die Kofinanzierung von aus EU-Mitteln geförderten Vorhaben den Haushaltsplanungen entspricht. Im Jahr 2016 dürfte die Abweichung mit 2,4 % des BIP eine signifikante Höhe erreichen, wohingegen eine Anpassung von 0,3 % des BIP erforderlich wäre. Infolgedessen werden 2015 und 2016 weitere Maßnahmen notwendig sein. Ausgehend von seiner Bewertung des Konvergenzprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission besteht nach Auffassung des Rates das Risiko, dass Rumänien die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhält.

(11) Rumäniens haushaltspolitischer Rahmen ist insgesamt solide, wird aber nicht wirksam angewendet. Die mittel- und langfristigen demografischen Trends und die langsame Entwicklung des Arbeitsmarkts könnten die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems gefährden. Die 2010 auf den Weg gebrachte Rentenreform hat bereits einige Verbesserungen gezeitigt, doch das von der Regierung im Dezember 2013 vorgeschlagene Gesetz zur Vereinheitlichung des gesetzlichen Renteneintrittsalters für Männer und Frauen ab 2035 wurde von der Abgeordnetenkammer des Parlaments noch nicht angenommen.

(12) Die jüngste Kürzung der von den Arbeitgebern zu entrichtenden Sozialabgaben hat die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit gesenkt, ohne jedoch eine klare Zielrichtung vorzugeben. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern bleibt

[9] In der neuen Steuergesetzgebung enthaltene Steuerkürzungen.

die Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener hoch (40 %). Steuerbetrug und Steuerumgehung stellen nach wie vor eine große Herausforderung dar und belasten das Steueraufkommen. Für die geplante laufende Umstrukturierung der rumänischen Steuerverwaltung wurden die ersten Schritte eingeleitet. Im Jahr 2014 wurde in zwei Regionen ein Pilotprojekt zur Einhaltung der Vorschriften im Zusammenhang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, zu niedrig angegebenen Löhnen und Steuerhinterziehung umgesetzt, das 2015 ausgeweitet werden soll. Die Umweltsteuer wurde 2014 angehoben und entspricht nun fast dem EU-Durchschnitt.

(13) Auch wenn 2014 einige Verbesserungen festzustellen waren, ist die Beschäftigungs- und Erwerbsquote von Frauen, jungen Menschen, älteren Arbeitskräften und Roma weiterhin besonders niedrig. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde überarbeitet, doch die Beteiligung an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen insgesamt und deren Finanzierung bleiben gering, vor allem bei der beruflichen Bildung, Programmen zur Anerkennung von zu einem früheren Zeitpunkt erworbenen Qualifikationen, Mobilitätsanreizen und Maßnahmen gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Rumänien hat Schritte unternommen, um die Jugendarbeitslosigkeit zu verringern, insbesondere durch die Jugendgarantie, doch die Umsetzung hinkt hinterher. Bei der Erarbeitung transparenter Leitlinien für die Festlegung des Mindestlohns gab es keine Fortschritte. Um individuell zugeschnittene Dienstleistungen und eine kohärentere Ausrichtung auf die verschiedenen Zielgruppen zu ermöglichen, benötigt die öffentliche Arbeitsverwaltung mehr Kapazitäten, insbesondere im Personalbereich, und einen integrierten Rahmen für die Durchführung der durch die europäischen Struktur- und -Investitionsfonds kofinanzierten Maßnahmen.

(14) Rumänien steht im Bildungsbereich verschiedenen Herausforderungen gegenüber: Der Anteil der frühen Schulabgänger bleibt deutlich über dem EU-Durchschnitt; die Verfügbarkeit und der Zugang zu frühkindlicher Bildung und Betreuung sind begrenzt, insbesondere in ländlichen Gebieten und für Roma; die Beteiligung am lebenslangen Lernen liegt weit unter dem EU-Durchschnitt; die Qualität und Arbeitsmarktrelevanz der Hochschulbildung sind mangelhaft; und die Quote der tertiären Bildungsabschlüsse ist nach wie vor die zweitniedrigste in der EU. Rumänien hat begonnen, sich diesen Herausforderungen zu stellen, wobei in den verschiedenen Bereichen unterschiedliche Fortschritte und bislang kaum sichtbare Endergebnisse erzielt wurden. Die Annahme der nationalen Strategie zur Verringerung der Anzahl der frühen Schulabgänger hat sich signifikant verzögert. Für den Zeitraum 2014-2019 wurde ein nationales Programm für frühkindliche Bildung und Betreuung erarbeitet, das zum neuen Schuljahr 2015/2016 operationell wird. Bei der nationalen Strategie für lebenslanges Lernen kam es zu Verzögerungen. Es wurde eine Strategie für tertiäre Bildung entwickelt, die darauf abstellt, die Hochschulbildung besser auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts abzustimmen und den Zugang für benachteiligte Gruppen zur Hochschulbildung zu verbessern. Zur Verbesserung der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Lehrlingsausbildung wurden bereits Maßnahmen umgesetzt.

(15) Das rumänische Gesundheitssystem ist durch unzureichende Behandlungsergebnisse, finanziell und geografisch schlechte Zugänglichkeit, Unterfinanzierung und ineffiziente Ressourcennutzung gekennzeichnet. Es besteht eine starke Abhängigkeit von stationären Leistungen, und das System leidet unter dem großen ineffizienten Krankenhausnetz, den schwachen und fragmentierten Überweisungssystemen und den geringen Ausgaben für die medizinische Grundversorgung. Darüber hinaus erschweren die im öffentlichen Gesundheitswesen weit verbreiteten informellen

Zahlungen weiter den Zugang zum System und beeinträchtigen seine Effizienz und Qualität. Durch verschiedene Maßnahmen und Reformen im Gesundheitswesen konnten die Finanzierungslücke verringert und das Niveau und die Effizienz der Leistungen gesteigert werden. Die nationale Gesundheitsstrategie für 2014-2020, in der die strategische Grundlage für Reformen im Gesundheitswesen festgelegt ist, wurde im Dezember 2014 angenommen und soll nun umgesetzt werden. Das Gesundheitsministerium und die staatliche Krankenversicherungsanstalt ziehen verschiedene Maßnahmen in Erwägung, um das System zur Finanzierung des Gesundheitswesens zu verbessern.

(16) Die Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung bleibt eine wesentliche Herausforderung für Rumänien. Der Anteil der armutsgefährdeten oder von sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen nimmt zwar ab, bleibt aber mit 40 % im Jahr 2013 weit über dem EU-Durchschnitt. Die sozialen Transferleistungen (ausgenommen Renten) zur Verringerung der Armut scheinen nur begrenzte und bei Kindern besonders geringe Wirkung zu zeigen. Die sozialen Transferleistungen sind nicht angemessen mit Aktivierungsmaßnahmen verknüpft. Nach wie vor gibt es Verzögerungen bei der Umsetzung der Reform des Sozialhilfesystems von 2011. Die Annahme der Strategie für soziale Inklusion und Armutsbekämpfung sowie deren Aktionspläne wurde verschoben. Bei der Einführung des Mindesteingliederungseinkommens, das die Sozialhilfe durch die Kombination von drei bestehenden Sozialtransferleistungen vereinfachen würde, wurden begrenzte Fortschritte erreicht. Im Jahr 2013 nahm die Regierung ein Gesetz zur Sozialwirtschaft an, das die Verknüpfung von Sozialtransferleistungen mit Aktivierungsmaßnahmen stärken soll, aber nach wie vor im Parlament erörtert wird. Zur Integration der Roma wurden wenige wirksame Maßnahmen ergriffen. Im Januar 2015 wurde jedoch mit einiger Verzögerung eine überarbeitete Strategie für die Integration der Roma angenommen, deren Umsetzung allerdings hinterher hinkt.

(17) [Die Verwaltungskapazität in Rumänien ist gering, fragmentiert und durch eine unklare Übertragung von Zuständigkeiten gekennzeichnet, sodass sie die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft beeinträchtigt. Die Ursachen der strukturellen Schwächen wurden ermittelt, und eine Strategie zur Bewältigung der Herausforderungen in der öffentlichen Verwaltung und bei der Festlegung und Koordinierung politischer Prioritäten wurde im Oktober 2014 zusammen mit einem Aktionsplan für die Umsetzung im Zeitraum 2014-2020 angenommen. Bei der Umsetzung gibt es jedoch deutliche Verzögerungen. Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe haben die Umsetzung von EU-Fonds-Programmen signifikant verzögert. Dadurch werden die Rahmenbedingungen für Unternehmen beeinträchtigt und die so dringend benötigten Infrastrukturinvestitionen zurückgehalten.]

(18) Bei der Stärkung der Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz des Justizwesens, der Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen und der Sicherstellung einer wirksamen Umsetzung von Gerichtsurteilen wurden einige Fortschritte erzielt. Die Umsetzung von Gerichtsurteilen bleibt jedoch in vielen Fällen mangelhaft, und die Fortschritte bei der Verhütung und Bekämpfung der Kleinkorruption waren eher begrenzt. Diese wichtigen Politikbereiche werden im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens abgedeckt.

(19) Die staatseigenen Unternehmen leiden unter mangelhafter Produktivität, verstärken die Illiquidität in der Wirtschaft, belasten als Eventualverbindlichkeiten den gesamtstaatlichen Haushalt und verursachen 50 % der Steuerrückstände aller

Unternehmen zusammen. Ein entscheidender Faktor, der das Leistungsvermögen der staatseigenen Unternehmen bestimmt, ist die Corporate Governance. Die derzeitigen Governance-Strukturen dieser Unternehmen verhindern weder eine politische Einflussnahme auf die tägliche Unternehmensführung, noch gewährleisten sie eine Trennung zwischen den Eigentümerfunktionen der Behörden und deren Funktionen bei der Festlegung der Politik. Erst mit dem Erlass der Dringlichkeitsverordnung Nr. 109/2011 wurden systematisch spezifische Vorschriften für staatseigene Unternehmen eingeführt. Die Vorschriften erfassen jedoch nach wie vor nicht alle Bereiche und werden in der Praxis nicht immer eingehalten. Im Hinblick auf die Corporate-Governance-Reform staatseigener Unternehmen im Energie- und Verkehrssektor wurden keine Fortschritte verzeichnet.

(20) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Rumäniens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2015 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Rumänien gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Rumänien berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.

(21) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Rumäniens geprüft; seine Stellungnahme[10] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(22) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Konvergenzprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider –

EMPFIEHLT, dass Rumänien 2015 und 2016

1. alle erforderlichen Maßnahmen ergreift, um das finanzielle Beistandsprogramm abzuschließen;

2. die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel 2015 gemäß dem Zahlungsbilanzprogramm für den Zeitraum 2013-15 auf höchstens 0,25 % des BIP beschränkt und 2016 zum mittelfristigen Haushaltsziel zurückkehrt; die umfassende Strategie zur Förderung der Steuerdisziplin umsetzt, die Prüfungs- und Kontrollsysteme zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit stärkt und die Vereinheitlichung des Renteneintrittsalters für Männer und Frauen vorantreibt;

3. die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ausbaut, insbesondere für nicht bei der Arbeitsagentur gemeldete junge Menschen und Langzeitarbeitslose; sicherstellt, dass die nationale Arbeitsagentur personell angemessen ausgestattet ist; in Abstimmung mit den Sozialpartnern und im Einklang mit nationalen Gepflogenheiten klare Leitlinien für eine transparente Festlegung des Mindestlohns aufstellt; ein Mindesteingliederungseinkommen einführt; das Angebot und die Qualität der

[10] Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

frühkindlichen Bildung und Betreuung verbessert, insbesondere für Roma; eine nationale Strategie zur Verringerung der Anzahl der frühen Schulabgänger annimmt; die nationale Gesundheitsstrategie 2014-2020 weiterverfolgt, um der geringen Versorgungsdichte, der schlechten Finanzausstattung und der Ressourcenineffizienz entgegenzuwirken;

4. ein Gesetz zur Reformierung der Corporate Governance staatseigener Unternehmen annimmt.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin