KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 272 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2015 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2015 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 272.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich. Razem stanowią one „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o ich uwzględnienie w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Rumunię zaktualizowanego programu konwergencji na 2014 r.

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[5], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Rumunię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Rumunii[7]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Rumunii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Rumunii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają działań politycznych i monitorowania. W wyniku realizacji trzech kolejnych programów pomocy finansowej UE-MFW, zaburzenia równowagi zewnętrznej i wewnętrznej zostały znacznie ograniczone. Zagrożenia wynikające z dość wysokiej ujemnej wartości międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto Rumunii oraz jej słabej średnioterminowej zdolności eksportowej zasługują jednak na uwagę. Sektor bankowy nadal charakteryzuje się zewnętrznymi i wewnętrznymi słabościami.

(7) W dniu 30 kwietnia 2015 r. Rumunia przedłożyła swój krajowy program reform na 2015 r. oraz swój program konwergencji na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) W dniu 22 października 2013 r., Rada przyjęła decyzję 2013/531/UE[8] w sprawie udzielenia Rumunii w okresie do września 2015 r. średnioterminowej pomocy finansowej w wysokości do 2 mld EUR. Pomoc ta jest uzależniona od wdrożenia kompleksowego programu polityki gospodarczej. O ile w obecnej sytuacji rynkowej Rumunia nie zamierza występować o wypłatę jakiejkolwiek transzy środków, pomoc zapobiegawcza ma ułatwić konsolidację stabilności makroekonomicznej, budżetowej i finansowej, a poprzez realizację reform strukturalnych – zwiększyć odporność i potencjał wzrostu gospodarki. Po zakończeniu wspomnianego programu Rumunia zostanie ponownie w pełni włączona w ramy europejskiego semestru.

---

5 COM(2014) 902.

6 COM(2014) 904.

7 SWD (2015) 42 final.

8 Decyzja Rady 2013/531/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie udzielenia Rumunii zapobiegawczo średnioterminowej pomocy finansowej Unii (Dz.U. L 286 z 29.10.2013, s. 1).

(9) Rumunia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. Z powodu planowanych reform strukturalnych Rumunia wniosła w swoim programie konwergencji o tymczasowe odchylenie o 0,5 % PKB od wymaganej ścieżki dostosowania prowadzącej do celu średniookresowego. Rada nie może jednak ocenić wiarygodności planowanych reform strukturalnych, gdyż informacje na ich temat zawarte w programie nie są wystarczająco szczegółowe. Rumunia zwróciła się także o zastosowanie klauzuli dotyczącej reformy emerytalnej. Kwalifikowalność wspomnianej reformy musi potwierdzić Eurostat. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2015 r., przewidywany deficyt strukturalny w wysokości 3,4 % PKB w 2016 r. nie zapewnia odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa w odniesieniu do określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Dlatego też zdaniem Rady Rumunia nie spełnia wymogów pozwalających na korzystanie z wnioskowanego tymczasowego odchylenia w 2016 r.

(10) W programie konwergencji na 2015 r. rząd planuje, iż deficyt nominalny utrzyma się na poziomie 1,5 % PKB w 2015 r., a w 2018 r. zmniejszy się do 0,8 %. Rząd planuje osiągnąć średniookresowy cel budżetowy (deficyt strukturalny w wysokości 1,0 % PKB), począwszy od 2016 r. Zgodnie z programem konwergencji spodziewane jest, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie wartość szczytową na poziomie 40,1 % w 2015 r., po czym będzie stopniowo spadać, osiągając w 2018 r. poziom 37,1 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, wyraźnie odzwierciedla korzystne założenia. Istotne środki zwiększające deficyt, zatwierdzone 25 marca br. przez rząd, a 27 kwietnia przez senat[9], uwzględniono w prognozie Komisji z wiosny 2015 r., nie uwzględniono ich jednak w programie konwergencji, czego wymaga kodeks postępowania. Środki konieczne do osiągnięcia zakładanych docelowych wartości deficytu począwszy od 2016 r. nie zostały jednak wystarczająco określone. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2015 r. przewiduje się w 2015 r. odchylenie salda strukturalnego od średniookresowego celu budżetowego o 0,3 % PKB. Przewyższa to nieznacznie odchylenie gwarantowane w ramach programu bilansu płatniczego o wartości 0,25 % PKB pod warunkiem że współfinansowanie projektów z funduszy UE jest zgodne z założeniami w budżecie. Odchylenie ma stać się poważne w 2016 r., osiągając poziom 2,4 % PKB, gdy tymczasem konieczne jest dostosowanie wysokości 0,3 % PKB. Dlatego też w 2015 i 2016 r. konieczne będzie podjęcie dalszych działań. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, że Rumunia nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu.

(11) Ramy budżetowe Rumunii są, ogólnie rzecz biorąc, stabilne, jednak nie dość skutecznie stosowane. Średnio- i długoterminowe tendencje demograficzne oraz niski poziom rozwoju rynku pracy mogą zagrozić długookresowej stabilności systemu emerytalnego. Reforma systemu emerytalnego rozpoczęta w 2010 r. zaowocowała już pewną poprawą, jednak izba niższa parlamentu nie przyjęła jeszcze ustawy zrównującej ustawowy wiek emerytalny mężczyzn i kobiet od 2035 r., zaproponowanej przez rząd w grudniu 2013 r.

(12) Niedawna obniżka pracowniczych składek na ubezpieczenie społeczne zmniejszyła wprawdzie klin podatkowy, dokonując tego jednak w sposób nieukierunkowany. Klin podatkowy dla osób o niskich dochodach pozostaje wysoki (40 %) w stosunku do innych państw europejskich. Jednym z głównych problemów i powodów

[9] Obniżenie opodatkowania w nowym projekcie kodeksu podatkowego.

uszczuplenia dochodów podatkowych pozostają nadal oszustwa podatkowe i unikanie opodatkowania. Podjęto pierwsze kroki w ramach procesu, który ma doprowadzić do trwającej reorganizacji rumuńskiej administracji podatkowej. W 2014 r. w dwóch regionach wdrożono pilotażowy projekt dotyczący legalności ukierunkowany na pracę nierejestrowaną, deklarowanie niepełnej kwoty wynagrodzenia i uchylanie się od opodatkowania, a w 2015 r. ma być on dalej rozszerzany. W 2014 r. podniesiono poziom podatków środowiskowych, zbliżając go do unijnej średniej.

(13) W 2014 r. odnotowano wprawdzie pewną poprawę, jednak wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej nadal jest szczególnie niski w przypadku kobiet, osób młodych, starszych pracowników i Romów. Zmieniono aktywną politykę rynku pracy, jednak poziom ogólnego udziału w aktywnych instrumentach rynku pracy i finansowania ich pozostaje niski, szczególnie w przypadku szkoleń zawodowych, programów mających na celu uznanie doświadczenia nabytego, zachęt do mobilności i środków ukierunkowanych na osoby długotrwale bezrobotne. Rumunia podjęła kroki na rzecz przeciwdziałania bezrobociu osób młodych, zwłaszcza poprzez gwarancję dla młodzieży, nastąpiły jednak opóźnienia we wdrażaniu. Nie poczyniono żadnych postępów we wprowadzeniu przejrzystych wytycznych w zakresie ustalania minimalnych płac. Aby umożliwić zindywidualizowane usługi i ich spójniejszą realizację wśród grup docelowych, należałoby wzmocnić zdolność publicznych służb zatrudnienia, zwłaszcza pod względem personelu, oraz wprowadzić zintegrowane ramy realizacji środków współfinansowanych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

(14) Rumunia stoi w obliczu szeregu wyzwań w zakresie edukacji: odsetek osób wcześnie kończących naukę nadal znacznie przewyższa średnią unijną; dostępność i dostęp do wczesnej edukacji oraz opieki nad dziećmi są ograniczone, zwłaszcza na terenach wiejskich i dla społeczności romskiej; udział w uczeniu się przez całe życie nadal pozostaje znacznie poniżej średniej UE; jakość studiów wyższych i ich przydatność na rynku pracy jest nieadekwatna; oraz odsetek osób z wyższym wykształceniem jest nadal na przedostatnim miejscu w UE. Rumunia zaczęła stawiać czoła tym wyzwaniom, postępy poczynione w poszczególnych obszarach są różne, jednak skutki są, jak na razie, niezbyt widoczne. Nastąpiły znaczne opóźnienia w związku z przyjmowaniem krajowej strategii na rzecz ograniczenia zjawiska wczesnego kończenia nauki. Na okres 2014–2019 sporządzono krajowy program na rzecz wczesnej edukacji oraz opieki nad dziećmi, który zostanie wprowadzony w nowym roku szkolnym 2015–2016. Opóźnieniu uległa krajowa strategia na rzecz uczenia się przez całe życie. Przygotowano strategię na rzecz szkolnictwa wyższego, której celem jest zwiększenie przydatności studiów wyższych poprzez ściślejsze dostosowanie ich do potrzeb rynku pracy oraz poprawa dostępności studiów wyższych dla grup defaworyzowanych. Wdrożono środki mające na celu poprawę programów kształcenia i szkolenia zawodowego i przyuczania do zawodu.

(15) Rumuński system opieki zdrowotnej charakteryzuje się słabymi wynikami leczenia, słabą dostępnością finansową i geograficzną, niskim budżetem i nieskutecznym wykorzystaniem zasobów. W dużym stopniu wykorzystywane są usługi szpitalne, system boryka się z rozległą siecią nieefektywnych szpitali, słabą i rozdrobnioną siecią skierowań oraz niskim odsetkiem nakładów na podstawową opiekę zdrowotną. Powszechne nieformalne opłaty w publicznej opiece zdrowotnej utrudniają ponadto dostępność i skuteczność systemu oraz obniżają jego jakość. Przedsięwzięte

działania i reformy systemu opieki zdrowotnej pozwoliły zmniejszyć niedopasowanie poziomu płynności i poprawić jakość i skuteczność usług. W grudniu 2014 r. zatwierdzono krajową strategię w zakresie zdrowia na lata 2014–2020, która stanowi strategiczną podstawę dla reform sektora zdrowia; obecnie należy ją wdrożyć. Ministerstwo Zdrowia i Krajowa Izba Ubezpieczeń Zdrowotnych rozważają różne środki służące usprawnieniu systemu finansowania opieki zdrowotnej.

(16) Ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego nadal należy na najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi Rumunia. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wprawdzie spada, jest jednak nadal wysoki i wynosił w 2013 r. 40 %, znacznie powyżej średniej UE. Skuteczność transferów społecznych (poza emeryturami) w ograniczaniu ubóstwa wydaje się być niewielka, zaś szczególnie niska w przypadku dzieci. Transfery społeczne są niedostatecznie powiązane z działaniami aktywizującymi. Nadal opóźnia się realizacja reformy pomocy społecznej z 2011 r. Odłożono przyjęcie strategii włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa oraz związanych z nią planów działania. Dokonano niewielkiego postępu we wprowadzaniu minimalnego dochodu umożliwiającego włączenie, który ułatwiłby udzielanie pomocy społecznej poprzez połączenie trzech istniejących świadczeń społecznych. W 2013 r. rząd przyjął ustawę o gospodarce społecznej mającą na celu zacieśnienie powiązań między transferami społecznymi a działaniami aktywizującymi, jednak debata nad nią w parlamencie nadal trwa. Podjęto niewiele skutecznych działań, aby zintegrować społeczność romską. W styczniu 2015 r. przyjęto, wprawdzie z pewnym opóźnieniem, zmienioną strategię na rzecz integracji Romów, jej wdrożenie jest jednak opóźnione.

(17) [Potencjał administracyjny Rumunii jest niewielki, rozdrobiony i cechuje go niejasny podział odpowiedzialności, wynikiem czego stanowi on przeszkodę dla konkurencyjności gospodarki. Określono podstawowe przyczyny słabości strukturalnych, a w październiku 2014 r. przyjęto strategię mającą na celu reagowanie na wyzwania w administracji publicznej oraz ustalanie priorytetów polityki i koordynowanie jej, wraz z planem działania dotyczącym jej wdrażania w okresie 2014–2020. We wdrażaniu nastąpiły jednak znaczne opóźnienia. W realizacji programów funduszy UE nastąpiły znaczne opóźnienia spowodowane nieprawidłowościami w procedurach udzielania zamówień publicznych. Mają one negatywny wpływ na otoczenie biznesowe i utrudniają tak bardzo potrzebne inwestycje w infrastrukturę.]

(18) Dokonano pewnego postępu jeśli chodzi o zwiększenie niezależności, jakości i skuteczności systemu sądownictwa, zwalczanie korupcji na wszystkich poziomach oraz zapewnienie skutecznego wykonywania decyzji sądu. Jednak w wielu przypadkach poziom wykonywania decyzji sądu jest nadal słaby, a jeszcze mniejsze postępy nastąpiły w odniesieniu do zapobiegania i zwalczania korupcji na niskim szczeblu. Te ważne obszary polityki zostaną objęte zakresem mechanizmu współpracy i weryfikacji.

(19) Bolączką przedsiębiorstw państwowych jest niespełniająca standardów produktywność; przyczyniają się one do braku płynności gospodarki, obciążają budżet instytucji rządowych i samorządowych jako zobowiązania warunkowe oraz stanowią 50 % zaległości podatkowych wszystkich przedsiębiorstw łącznie. Decydującym czynnikiem stanowiącym o wynikach przedsiębiorstw państwowych jest ład korporacyjny. Ich aktualne metody zarządzania nie chronią ich przed polityczną ingerencją w bieżące zarządzanie tymi przedsiębiorstwami ani nie

gwarantują rozdziału między odpowiedzialnością władz i funkcjami w zakresie określania polityki. Odrębne zasady dla przedsiębiorstw państwowych są systematycznie wprowadzane od czasu wprowadzenia rozporządzenia nadzwyczajnego 109/2011. Pominięto w nim cały szereg obszarów i w praktyce zasady nie zawsze są respektowane. Nie dokonano żadnego postępu w odniesieniu do reformy ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych w sektorach energii i transportu.

(20) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Rumunii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Rumunii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Rumunii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

(21) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Rumunii, a jej opinia[10] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(22) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Rumunii podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Podjęcie wszystkich niezbędnych środków w celu ukończenia programu pomocy finansowej.

2. Ograniczenie odchylenia od średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. maksymalnie do 0,25 % PKB, jak określono w programie bilansu płatniczego na lata 2013–2015, i powrót do średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. Wdrożenie kompleksowej strategii na rzecz poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego, wzmocnienie systemów weryfikacji kontroli w celu zwalczania pracy nierejestrowanej i dalsze zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

3. Zwiększenie dostępności instrumentów rynku pracy, zwłaszcza w przypadku niezarejestrowanych osób młodych i osób długotrwale bezrobotnych. Zapewnienie odpowiednich zasobów kadrowych krajowego urzędu pośrednictwa pracy. W porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z praktykami krajowymi, sformułowanie jasnych wytycznych w zakresie ustalania minimalnych płac. Wprowadzenie minimalnego dochodu umożliwiającego włączenie społeczne. Zwiększenie dostępności i jakości wczesnej edukacji oraz opieki nad dziećmi, w szczególności w przypadku Romów. Przyjęcie krajowej strategii na rzecz ograniczenia zjawiska wczesnego kończenia nauki. Kontynuację krajowej strategii w zakresie zdrowia na lata 2014–2020 w celu rozwiązania problemów słabej dostępności, niskiego budżetu i nieskutecznego wykorzystania zasobów.

[10] Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

4. Przyjęcie ustawy w sprawie reformy ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący