EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 272 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Roemenië

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2015 van Roemenië

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Roemenië

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2015 van Roemenië

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 9, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid. De strategie spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014), en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde

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

richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van Roemenië vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma voor 2014 van Roemenië uitgebracht.

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[5] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[6] aangenomen, waarin Roemenië werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Roemenië gepubliceerd[7]. In het landenverslag worden de vorderingen beoordeeld die Roemenië bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt. Voor Roemenië bevat het landenverslag ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Roemenië wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die om monitoring en beleidsmaatregelen vragen. In de drie opeenvolgende EU-IMF-programma's zijn de externe en interne onevenwichtigheden significant verminderd. De risico's die voortvloeien uit de betrekkelijk grote negatieve netto internationale investeringspositie van Roemenië en een zwakke exportcapaciteit op middellange termijn verdienen echter aandacht. In de banksector blijven externe en interne zwakke punten bestaan.

(7) Op 30 april 2015 heeft Roemenië zijn nationale hervormingsprogramma 2015 en zijn convergentieprogramma 2015 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(8) Op 22 oktober 2013 heeft de Raad Besluit 2013/531/EU[8] vastgesteld tot verlening van financiële bijstand op middellange termijn aan Roemenië tot een bedrag van 2 miljard EUR tot september 2015. Die bijstand hangt af van de tenuitvoerlegging van een breed economisch beleid. Hoewel Roemenië onder de heersende marktomstandigheden niet voornemens is om uitkering van een tranche van de anticiperende bijstand te verzoeken, zal die niettemin naar verwachting helpen bij de consolidering van de macro-economische, budgettaire en financiële stabiliteit en, via de tenuitvoerlegging van de structurele hervormingen, de veerkracht en het groeipotentieel van de Roemeense economie vergroten. Zodra Roemenië uit het programma is getreden, zal het land opnieuw volledig in het kader van het Europees semester worden opgenomen.

---

5 COM(2014) 902.

6 COM(2014) 904.

7 SWD(2015) 42 final.

8 Besluit 2013/531/EU van de Raad van 22 oktober 2013 tot verlening van anticiperende financiële bijstand van de Unie op middellange termijn aan Roemenië (PB L 286 van 29.10.2013, blz. 1).

(9) Roemenië valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In zijn convergentieprogramma heeft Roemenië verzocht om een tijdelijke afwijking van 0,5 % van het bbp van het voorgeschreven aanpassingstraject naar de middellangetermijndoelstelling vanwege geplande structurele hervormingen. Omdat het programma niet voldoende gedetailleerde informatie over de geplande structurele hervormingen bevatte, kan de Raad de aannemelijkheid daarvan niet beoordelen. Roemenië heeft ook verzocht om toepassing van de clausule inzake pensioenhervorming. Eurostat moet bevestigen dat de hervorming daarvoor in aanmerking komt. Op basis van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie zou het verwachte structurele tekort van 3,4 % van het bbp in 2016 geen passende veiligheidsmarge garanderen met betrekking tot de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De Raad is derhalve van mening dat Roemenië niet voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de gevraagde tijdelijke afwijking in 2016.

(10) Volgens het convergentieprogramma 2015 beoogt de regering het nominale tekort in 2015 te handhaven op 1,5 % van het bbp en het te verminderen tot 0,8% in 2018. De regering denkt de middellangetermijndoelstelling - een structureel tekort van 1,0 % van het bbp - vanaf 2016 te bereiken. Volgens het convergentieprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting in 2015 een piek bereiken van 40,1 % en daarna geleidelijk dalen tot 37 % van het bbp in 2018. Het macro-economisch scenario dat aan deze begrotingsprojecties ten grondslag ligt, is opvallend optimistisch. Belangrijke tekortverhogende maatregelen die door de regering op 25 april en door de senaat op 27 april zijn goedgekeurd[9] en waarmee in de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie rekening is gehouden, zijn niet in het convergentieprogramma opgenomen, terwijl dit door de gedragscode wel wordt voorgeschreven. De maatregelen die nodig zijn om vanaf 2016 aan de geplande tekortdoelstellingen bij te dragen, zijn niet voldoende gespecificeerd. Op basis van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie wordt verwacht dat het structurele saldo in 2015 met 0,3 % van het bbp van de middellangetermijndoelstelling zal afwijken. Dit is iets hoger dan de afwijking van 0,25 % van het bbp die onder het betalingsbalansprogramma werd toegestaan, onder de voorwaarde dat de medefinanciering van door de EU gefinancierde projecten in overeenstemming is met wat in de begroting opgenomen is. In 2016 zal de afwijking significant worden met 2,4 % van het bbp, terwijl een aanpassing van 0,3 % van het bbp vereist is. Daarom zullen in 2015 en 2016 verdere maatregelen moeten worden genomen. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie is de Raad van mening dat er kans bestaat dat Roemenië niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(11) Het begrotingskader van Roemenië is in grote lijnen solide maar wordt niet doeltreffend toegepast. De demografische tendensen op middellange en lange termijn en het lage ontwikkelingsniveau van de arbeidsmarkt kunnen de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn in gevaar brengen. Met de pensioenhervorming die in 2010 is aangevat, zijn al enkele verbeteringen gerealiseerd, maar de wet waarbij de pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen vanaf 2035 gelijk wordt getrokken, die in december 2013 door de regering is voorgesteld, is nog niet door van het parlement goedgekeurd.

[9] Belastingverlagingen die in het nieuwe ontwerpbelastingwetboek zijn opgenomen.

(12) De recente verlaging van de socialezekerheidsbijdragen voor werkgevers heeft de belastingwig op arbeid verminderd, maar niet op een gerichte manier. De belastingwig voor lagere inkomens blijft hoog (40 %) in verhouding tot andere Europese landen. Belastingfraude en belastingontwijking blijven een groot probleem en leiden tot minder belastinginkomsten. De eerste stappen zijn gezet in wat een voortdurende reorganisatie van de Roemeense belastingadministratie moet worden. In 2014 is in twee regio's een proefproject op het gebied van naleving gehouden om zwartwerk, onderaangifte van inkomsten en belastingontduiking aan te pakken, dat in 2015 ook in andere regio's zal worden gehouden. De milieubelastingen werden in 2014 verhoogd, waardoor ze het EU-gemiddelde benaderen.

(13) Hoewel er in 2014 verbeteringen konden worden vastgesteld, blijven de werkgelegenheids- en de activiteitsgraad bijzonder laag bij vrouwen, jongeren, oudere werknemers en Roma. Het actieve arbeidsmarktsbeleid is herzien, maar de globale participatie in en de financiering voor actief arbeidsmarktbeleid blijven laag, met name voor beroepsopleiding, regelingen om eerdere studies te erkennen, stimulansen voor mobiliteit en maatregelen voor langdurig werklozen. Roemenië heeft maatregelen genomen om de jeugdwerkloosheid aan te pakken, onder meer via de Jeugdgarantie, maar de tenuitvoerlegging heeft vertraging opgelopen. Er is geen vooruitgang geboekt met het ontwikkelen van transparante richtsnoeren om het minimumloon vast te stellen. Om meer gepersonaliseerde diensten te kunnen verlenen en meer samenhangende resultaten bij doelgroepen te bereiken, zou de openbare dienst voor arbeidsvoorziening meer capaciteit moeten hebben, met name qua aantal personeelsleden, en een geïntegreerd kader om met de door de Europese structuur- en investeringsfondsen medegefinancierde maatregelen resultaten te bereiken.

(14) Roemenië staat voor verschillende uitdagingen op het gebied van onderwijs: het percentage vroegtijdige schoolverlaters blijft duidelijk boven het EU-gemiddelde; de beschikbaarheid van en de toegang tot onderwijs en zorg voor jonge kinderen is beperkt, vooral in plattelandsgebieden en voor de Roma-gemeenschap; de participatie aan een leven lang leren blijft ver onder het EU-gemiddelde; de kwaliteit van het hoger onderwijs en de relevantie daarvan voor de arbeidsmarkt zijn niet toereikend, en het percentage afgestudeerden in het tertiair onderwijs blijft het tweede laagste in de EU. Roemenië is begonnen met die uitdagingen aan te pakken en heeft op de verschillende gebieden in uiteenlopende mate vooruitgang geboekt, maar tot dusver is er weinig zichtbaar eindresultaat. De goedkeuring van de nationale strategie om schooluitval te beperken heeft zeer veel vertraging opgelopen. Er is voor de periode 2014-2019 een nationaal programma voor onderwijs en zorg voor jonge kinderen opgesteld, dat in het nieuwe schooljaar 2015-2016 in werking zal treden. De nationale strategie voor een leven lang leren heeft vertraging opgelopen. Er is een strategie voor het tertiair onderwijs opgesteld, met als doelen het hoger onderwijs relevanter te maken door het beter op de behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen, en het toegankelijker te maken voor achtergestelde groepen. Er zijn maatregelen genomen om het beroepsonderwijs, de beroepsopleiding en de stageregelingen te verbeteren.

(15) Het Roemeense gezondheidszorgstelsel wordt gekenmerkt door povere behandelingsresultaten, slechte financiële en geografische toegankelijkheid, beperkte financiering en inefficiënt gebruik van de middelen. De afhankelijkheid van intramurale zorg is groot en het stelsel heeft te lijden van het feit dat het ziekenhuisnetwerk uitgebreid en inefficiënt is, de netwerken voor verwijzing zwak

en versnipperd zijn en slechts een klein deel van de middelen aan primaire gezondheidszorg wordt besteed. Daarnaast worden de toegankelijkheid, de efficiëntie en de kwaliteit van de openbare gezondheidszorg verder verminderd door het wijdverbreide fenomeen van informele betalingen. Door verschillende ingevoerde maatregelen en hervormingen van de gezondheidszorg is de financieringskloof verkleind en zijn de diensten kwalitatief verbeterd en efficiënter gemaakt. De nationale gezondheidsstrategie 2014-2020, waarin de krijtlijnen voor de hervormingen van de gezondheidssector zijn uitgezet, werd in december 2014 goedgekeurd en zal nu ten uitvoer worden gelegd. Het Ministerie van Volksgezondheid en het Nationaal Ziekteverzekeringsfonds overwegen verschillende maatregelen om het systeem voor de financiering van de gezondheidszorg te verbeteren.

(16) De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting blijft een grote uitdaging voor Roemenië. Hoewel het percentage mensen dat met het risico van armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, gedaald is, blijft het hoog met 40 % in 2013, ver boven het EU-gemiddelde. De sociale overdrachten (met uitsluiting van de pensioenen) lijken er nauwelijks in te slagen de armoede terug te dringen, vooral in het geval van kinderen. De sociale overdrachten zijn onvoldoende aan activeringsmaatregelen gekoppeld. De tenuitvoerlegging van de hervorming van de sociale bijstand van 2011 is nog altijd achter op schema. De goedkeuring van de strategie voor sociale insluiting en armoedebestrijding en van de bijbehorende actieplannen werd uitgesteld. Er werd weinig vooruitgang geboekt met het invoeren van het minimumintegratie-inkomen, waardoor de sociale bijstand eenvoudiger zou worden doordat drie bestaande sociale overdrachten worden samengevoegd. In 2013 werd door de regering een wet inzake de sociale economie goedgekeurd met als doel sociale overdrachten en activeringsmaatregelen sterker aan elkaar te koppelen, maar die wet is nog altijd in behandeling bij het parlement. Er zijn weinig doeltreffende maatregelen genomen om de Roma-bevolking te integreren. In januari 2015 werd echter met enige vertraging een herziene strategie voor de integratie van de Roma goedgekeurd, maar de tenuitvoerlegging is achter op schema.

(17) [De administratieve capaciteit van Roemenië is gering en versnipperd. De administratie wordt gekenmerkt door een onduidelijke delegatie van verantwoordelijkheden, waardoor het concurrentievermogen van de economie wordt ondermijnd. De oorzaken van de structurele zwakke punten zijn opgespoord en in oktober 2014 werd een strategie goedgekeurd om de problemen in de administratie en in de beleidspriorisatie en -coördinatie aan te pakken, samen met een actieplan om die strategie in de periode 2014-2020 ten uitvoer te leggen. De tenuitvoerlegging heeft echter aanzienlijke vertraging opgelopen. Onregelmatigheden in aanbestedingsprocedures hebben ertoe geleid dat de tenuitvoerlegging van door de EU gefinancierde programma's aanzienlijk vertraagd is. Ze hebben een negatief effect op het ondernemingsklimaat en zetten een rem op de hoognodige investeringen in infrastructuur.]

(18) Er is enige vooruitgang geboekt met het verbeteren van de onafhankelijkheid, de kwaliteit en de efficiëntie van het gerechtelijk systeem en het bestrijden van corruptie op alle niveaus. Ook wordt er meer voor gezorgd dat gerechtelijke beslissingen daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. De tenuitvoerlegging van gerechtelijke beslissingen blijft echter zwak in heel wat zaken en er is nog veel minder vooruitgang geboekt met het voorkomen en het bestrijden van corruptie op laag

niveau. Die belangrijke beleidsgebieden zullen aan bod komen in het samenwerkings- en toetsingsmechanisme.

(19) De staatsbedrijven hebben een ondermaatse productiviteit, dragen bij tot de illiquiditeit in de economie, drukken op de overheidsbegroting (als voorwaardelijke verplichtingen) en zijn goed voor 50 % van de achterstallige belastingen van alle ondernemingen samen. Corporate governance is van vitaal belang om staatsbedrijven goed te laten presteren. Met de bestaande governancestructuur van de staatsbedrijven valt politieke inmenging in hun dagelijkse beheer niet te voorkomen, en kan evenmin worden gegarandeerd dat de eigenaarsfunctie van de autoriteiten gescheiden is van hun functie als beleidsmaker. Er werden niet stelselmatig specifieke regels voor de staatsbedrijven ingevoerd, totdat de spoedregeringsordonnantie 109/2011 werd aangenomen. Allerlei gebieden vallen daar niet onder en in de praktijk worden de regels niet altijd nageleefd. Er is geen vooruitgang geboekt met het hervormen van de corporate governance van de staatsbedrijven in de sectoren energie en vervoer.

(20) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Roemenië verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2015. Voorts heeft de Commissie zowel het nationale hervormingsprogramma als het convergentieprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Roemenië zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Roemenië, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.

(21) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Roemenië onderzocht en zijn advies[10] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(22) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het convergentieprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.

BEVEELT AAN dat Roemenië in 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. Alle nodige maatregelen nemen om het programma voor financiële bijstand te voltooien.

2. De afwijking van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting in 2015 beperken tot ten hoogste 0,25 % van het bbp, zoals gespecificeerd in het betalingsbalansprogramma 2013-2015, en in 2016 terugkeren tot de middellangetermijndoelstelling. De brede strategie voor naleving van de belastingwetgeving volledig ten uitvoer leggen, de controlesystemen versterken om zwartwerk te bestrijden, en voortmaken met het gelijktrekken van de pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen.

3. Het aanbod van arbeidsmarktmaatregelen versterken, vooral voor niet-geregistreerde jongeren en langdurig werklozen. Ervoor zorgen dat het Nationale Arbeidsbureau

[10] Op grond van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

voldoende personeel heeft. In overleg met de sociale partners en volgens de nationale praktijken duidelijke richtsnoeren ontwikkelen om het minimumloon op transparante wijze vast te stellen. Het minimumintegratie-inkomen invoeren. Het aanbod en de kwaliteit van onderwijs en zorg voor jonge kinderen verbeteren, in het bijzonder voor Roma. De nationale strategie om schooluitval te beperken goedkeuren. De nationale gezondheidsstrategie 2014-2020 voortzetten om problemen als de slechte toegankelijkheid, de geringe financiering en de inefficiënte aanwending van de middelen te verhelpen.

4. De wet tot hervorming van de corporate governance van staatsbedrijven goedkeuren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter