



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 2.6.2014
COM(2014) 424 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al României pentru 2014

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României
pentru 2014**

{SWD(2014) 424 final}

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al României pentru 2014

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2014

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 economice¹, în special articolul 9 alineatul (2),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene²,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European³,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetul 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, care se va concentra 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, care formează împreună „orientările integrate”. Statele membre au fost invitate să țină seama de orientările integrate în cadrul politicilor economice și de ocupare a forței de muncă de la nivel național.

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² COM(2014) 424 final.

³ P7_TA(2014)0128 și P7_TA(2014)0129.

- (3) La 29 iunie 2012, șefii de stat sau de guvern au convenit asupra unui Pact pentru creștere economică și locuri de muncă, prin care se oferă un cadru coerent de acțiune la nivel național, precum și la nivelul UE și al zonei euro, și care utilizează toate pârgurile, instrumentele și politicile posibile. Aceștia au stabilit acțiunile care trebuie întreprinse la nivelul statelor membre, exprimându-și în special angajamentul deplin față de realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020 și față de punerea în aplicare a recomandărilor specifice de țară.
- (4) La 9 iulie 2013, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al României pentru 2013 și a emis un aviz privind Programul de convergență al României din 2013 pentru perioada 2012-2016.
- (5) La 13 noiembrie 2013, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii⁴, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice din 2014. În aceeași zi, Comisia a adoptat, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă⁵.
- (6) La 20 decembrie 2013, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru asigurarea stabilității financiare, a consolidării bugetare și a acțiunilor de promovare a creșterii economice. Consiliul European a subliniat că este necesar să se continue consolidarea bugetară într-un mod diferențiat și favorabil creșterii economice, să fie restabilite condițiile normale de creditare a economiei, să se promoveze creșterea economică și competitivitatea, să se combată șomajul și consecințele sociale ale crizei și să se modernizeze administrația publică.
- (7) La 6 mai 2014, România și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2014, iar la 5 mai 2014 și-a prezentat Programul de convergență pentru 2014. 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 prin care se acordă României asistență financiară pe termen mediu în limita sumei maxime de 2 miliarde EUR până în septembrie 2015. Asistența financiară preventivă pe termen mediu acordată României în cadrul mecanismului pentru balanța de plăți destinat statelor membre care nu fac parte din zona euro a fost considerată adecvată având în vedere instabilitatea fluxurilor de capital care afectează în special piețele emergente, riscurile la adresa scenariului macroeconomic și vulnerabilitățile persistente în sectorul bancar. Deși România nu intenționează, în condițiile actuale de piață, să solicite plata vreunei tranșe, se preconizează că asistența preventivă contribuie la consolidarea stabilității macroeconomice, bugetare și financiare și, prin continuarea reformelor structurale, la sporirea rezilienței și a potențialului de creștere ale economiei românești. Memorandumul de înțelegere din 6 noiembrie 2013 și actele adiționale ulterioare la acesta, care stabilesc condițiile care trebuie îndeplinite în cadrul asistenței financiare de tip preventiv acordate de UE, completează și susțin recomandările specifice de țară emise în cadrul semestrului european. Asistența preventivă acordată de UE va fi condiționată de punerea în aplicare a unui program cuprinzător în materie de politică economică, acordându-se o atenție specială măsurilor de reformă structurală, inclusiv acelor care abordează recomandările specifice de țară privind capacitatea administrativă, reformele pieței produselor, mediul de afaceri, piețele forței de muncă, pensiile, întreprinderile de stat și asistența medicală. Această agendă nu exonerează guvernul României de obligația de a pune

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

în aplicare pe deplin toate recomandările specifice care îi sunt adresate. Ar trebui ca stabilirea ordinii de prioritate în materie de politici, implementarea și coordonarea acestora, care sunt elemente necesare pentru punerea în aplicare a Memorandumului de înțelegere și a recomandărilor specifice de țară, să fie abordate în mod coerent, la nivelul la care se iau deciziile.

- (9) Strategia bugetară prezentată în Programul de convergență pentru 2014 vizează îndeplinirea obiectivului pe termen mediu de a avea un deficit structural de 1 % din PIB în 2015, care reflectă cerința Pactului de stabilitate și de creștere, precum și menținerea acestui nivel și în perioada ulterioară. România beneficiază în 2014 de posibilitatea unei abateri temporare de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu care a fost autorizată pentru proiectele finanțate în comun. Abaterea temporară trebuie să fie compensată în anul următor. Programul prevede o stabilizare a soldului structural (recalculat) în 2014 și o creștere de 0,8 % a PIB-ului în 2015. Se preconizează un ritm de creștere a cheltuielilor coerent cu criteriul de referință în materie de cheltuieli, atât în 2014, cât și în 2015. Se preconizează că ponderea datoriei în PIB va ajunge la 40 % în 2015 și că va scădea în 2016-2017. În general, strategia bugetară prezentată în program respectă cerințele Pactului de stabilitate și de creștere. Scenariul macroeconomic pe care se bazează previziunile bugetare este plauzibil. Acest scenariu corespunde, în linii mari, previziunilor Comisiei din primăvara anului 2014. Cu toate acestea, PIB-ul potențial estimat care stă la baza Programului de convergență este ușor mai mare, în principal ca urmare a unei perspective mai optimiste în privința pieței forței de muncă. În ceea ce privește planurile bugetare pentru 2014, există riscuri de evoluție negativă legate de controlul cheltuielilor și de înregistrarea unui nivel de colectare a impozitelor mai scăzut decât cel prevăzut. În plus, pentru 2015 și în perioada ulterioară, măsurile care trebuie adoptate pentru a asigura înscrierea pe traiectoria bugetară propusă nu sunt încă precizate. Conform previziunilor Comisiei, în pofida înregistrării în 2014 a unei deteriorări ușoare a soldului structural, România respectă cerințele Pactului de stabilitate și de creștere în 2014, luând în considerare abaterea temporară autorizată pentru proiectele finanțate în comun. Pentru 2015, există riscul unei abateri semnificative de la ajustarea structurală necesară, luând în considerare compensarea pentru abaterea temporară autorizată pentru proiectele finanțate în comun. În plus, se preconizează că în 2015 România va devia de la criteriul de referință în materie de cheltuieli. Pe baza evaluării sale a programului și pe baza previziunilor Comisiei, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului, Consiliul consideră că programul prezintă riscuri de abatere semnificativă de la cerințele componentei preventive în 2015.
- (10) Frauda fiscală și evaziunea fiscală în domeniul TVA, inclusiv schemele transfrontaliere, accizele, contribuțiile de asigurări sociale și impozitele pe venit, rămân o provocare majoră. Progresele concrete înregistrate în combaterea muncii nedeclarate sunt limitate, în timp ce eficacitatea strategiei de asigurare a respectării obligațiilor fiscale este afectată de lipsa unor măsuri de punere în aplicare realiste și obligatorii, precum și de atenția insuficientă acordată prevenirii. În prezent este în curs o reformă a administrației fiscale care este menită să îmbunătățească eficiența acesteia; cooperarea administrativă transfrontalieră, în special în domeniul TVA, rămâne deficitară. Sarcina fiscală suportată de persoanele cu venituri salariale mici și medii rămâne ridicată și încurajează munca nedeclarată și nedeclararea integrală a veniturilor. S-au înregistrat unele progrese în domeniul taxelor de mediu, întrucât sistemul de impozitare a autovehiculelor s-a îmbunătățit, iar accizele la carburanți au crescut și în prezent sunt indexate în mod automat. România se confruntă cu riscuri

de sustenabilitate pe termen lung, în special din cauza cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației. Există preocupări cu privire la sustenabilitatea și adecvarea sistemului de pensii, având în vedere procentul scăzut al populației active care contribuie la sistemul de asigurări sociale față de procentul persoanelor care beneficiază de drepturi de pensie. România a luat măsuri pentru a egaliza vârsta de pensionare pentru femei și pentru bărbați începând din 2035.

- (11) Utilizarea ineficientă a resurselor și gestionarea defectuoasă cresc riscul nesustenabilității bugetare în sectorul sănătății. Plățile informale practicate pe scară largă în sectorul public al sănătății afectează în continuare accesibilitatea, eficiența și calitatea sistemului. Au fost demarate reforme menite să îmbunătățească eficiența și sustenabilitatea financiară ale sistemului de sănătate, dar sunt necesare eforturi continue. Unele măsuri înregistrează întârzieri și sunt afectate de nivelul insuficient de finanțare și de capacitatea scăzută a serviciilor. Reducerea utilizării excesive a internărilor în spitale, precum și îmbunătățirea asistenței medicale primare și a sistemelor de orientare a pacienților către centrele specializate vor asigura un raport mai bun cost-eficacitate. Au fost demarate noi reforme ale sistemului de sănătate menite să îmbunătățească starea de sănătate a populației prin promovarea, printre altele, a accesului echitabil la servicii medicale de calitate.
- (12) Rata ridicată de inactivitate, utilizarea insuficientă a potențialului forței de muncă și necesitatea de a spori calitatea și productivitatea muncii sunt în continuare provocări-cheie pentru piața forței de muncă din România. Calitatea serviciilor publice de ocupare a forței de muncă și de reconversie profesională este în continuare redusă, în pofida unor măsuri la scară mică. Resursele limitate de care dispun serviciile publice de ocupare a forței de muncă și lipsa unui sistem de măsurare a performanțelor limitează furnizarea eficientă de servicii personalizate pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă, pentru angajatori, precum și integrarea politicilor active și pasive în domeniul pieței forței de muncă. România are un procent ridicat și în creștere de tineri care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare (17,3 % în 2013). Strategia națională privind îmbătrânirea activă, care este menită să contribuie la creșterea ratei de ocupare a lucrătorilor în vârstă, a fost amânată, urmând să fie prezentată până la sfârșitul anului 2014.
- (13) Nu există orientări transparente privind stabilirea salariului minim care să implice partenerii sociali, să vizeze sprijinirea ocupării forței de muncă și competitivitatea și să protejeze în mod durabil veniturile salariale.
- (14) Reforma educației din 2011, care stabilește o agendă pe termen lung pentru îmbunătățirea calității învățământului la toate nivelurile, nu este încă pe deplin operațională, din cauza insuficienței resurselor financiare și umane. Ca urmare a declinului puternic al învățământului profesional și tehnic din ultimii douăzeci de ani, mai multe reforme și proiecte-pilot au fost inițiate în ultimii ani, dar disponibilitatea învățământului profesional și tehnic, relevanța sa pentru piața forței de muncă și implicarea întreprinderilor în învățarea la locul de muncă și în ucenicii rămân la un nivel scăzut. Persistă necorelări importante între competențele absolvenților de învățământ terțiar și cerințele pieței, iar legătura dintre întreprinderi și mediul universitar rămâne deficitară, așa cum indică rata ridicată a șomajului și faptul că mulți absolvenți de universități își găsesc un loc de muncă în profesii care fie nu corespund pregătirii lor, fie sunt sub nivelul lor de calificare. Participarea la activități de învățare pe tot parcursul vieții continuă să fie printre cele mai scăzute din UE. Rata de părăsire timpurie a școlii este în continuare una dintre cele mai ridicate din UE și în prezent este mai ridicată decât cea înregistrată în 2010, populația

romă fiind în mod special afectată de acest fenomen. Ocuparea forței de muncă în rândul femeilor este obstrucționată de disponibilitatea redusă și de accesul limitat la infrastructuri de îngrijire a copiilor care să ofere servicii de calitate și la un preț accesibil, în special pentru copiii cu vârste cuprinse între 0-3 ani.

- (15) Reducerea sărăciei rămâne o provocare majoră. În pofida situației relativ stabile în domeniul ocupării forței de muncă, veniturile brute ale gospodăriilor au scăzut, iar inegalitățile în materie de venituri au crescut. Familiile care au copii sunt în mod special expuse. S-au realizat doar progrese limitate în ceea ce privește accelerarea tranziției de la îngrijirea instituțională la îngrijirea alternativă a copiilor lipsiți de îngrijire părintească. Numărul de persoane cu handicap care sunt îngrijite în instituții rezidențiale de mari dimensiuni este în continuare mare, în timp ce serviciile comunitare pentru persoanele cu handicap nu sunt suficient dezvoltate. Nivelul redus de utilizare, acoperire și adecvare al prestațiilor sociale constituie în continuare o provocare pentru eficiența acestora în reducerea sărăciei. S-a amânat introducerea planificată pentru 2015 a venitului minim de inserție, care combină trei prestații sociale existente (venitul minim garantat, alocația familială și ajutorul pentru încălzirea locuinței). Implementarea Strategiei naționale de integrare a romilor a început în 2012, dar fondurile alocate pentru punerea în aplicare a principalelor planuri de acțiune au fost insuficiente și rezultatele înregistrate sunt modeste. Revizuirea strategiei și punerea în aplicare a planurilor de acțiune revizuite înregistrează întârzieri.
- (16) Capacitatea redusă a administrației publice de a elabora și de a pune în aplicare politici constituie în continuare o provocare esențială pentru România, care afectează dezvoltarea globală a țării, mediul de afaceri și capacitatea de investiții publice și care, totodată, nu permite furnizarea unor servicii publice de o calitate suficientă. Cauzele structurale care au condus la o slabă capacitate administrativă au fost analizate în 2013. Pe baza acestei analize, în prezent se elaborează o strategie privind consolidarea administrației publice pentru perioada 2014-2020, care este prevăzută să fie finalizată până la mijlocul anului 2014.
- (17) În pofida înregistrării unor progrese importante, rata de absorbție a fondurilor UE rămâne una dintre cele mai scăzute din UE. Caracterul constant deficitar al sistemelor de gestiune și de control, precum și al practicilor din domeniul achizițiilor publice poate avea un impact negativ asupra pregătirilor pentru noua generație de programe și asupra punerii în aplicare a acestora. Legislația în domeniul achizițiilor publice este instabilă și lipsită de coerență. Cadrul instituțional, cu actori multipli și responsabilități care se suprapun în mod frecvent, nu dispune de instrumentele necesare pentru a remedia deficiențele și a furniza orientări corespunzătoare autorităților contractante. Corupția și conflictele de interese continuă să reprezinte motive de îngrijorare pentru autoritățile contractante. Se preconizează că până la sfârșitul anului 2014 va deveni operațional un sistem de verificări *ex-ante* privind conflictele de interese în atribuirea contractelor de achiziții publice.
- (18) Calitatea precară a reglementărilor, precum și lipsa de transparență și de predictibilitate a cadrului de reglementare afectează negativ întreprinderile și cetățenii. Procedurile de racordare la rețelele de energie electrică, de obținere a autorizațiilor de construcție și de plată a taxelor și a impozitelor sunt în continuare complexe. Drepturile neclare de proprietate asupra terenurilor reprezintă în continuare o provocare pentru mediul de afaceri din România; mai puțin de 50 % din bunurile imobile sunt înscrise în sistemul cadastral și numai aproximativ 15 % din cărțile funciare sunt verificate și înregistrate în format digital. România a înregistrat

unele progrese în ceea ce privește îmbunătățirea calității, a independenței și a eficienței sistemului său judiciar, precum și în lupta împotriva corupției, dar aceste aspecte constituie în continuare un motiv de îngrijorare pentru întreprinderi, care vor să dispună de căi de atac eficiente. Rezistența la măsurile de integritate și de combatere a corupției la nivel politic și administrativ este în continuare puternică.

- (19) Reglementarea prețurilor pe piața energiei electrice pentru consumatorii industriali s-a încheiat în 2013, iar în prezent se desfășoară procesul de eliminare treptată a prețurilor reglementate la gaze și la energie electrică. Eficiența și transparența guvernantei întreprinderilor de stat în aceste sectoare reprezintă o provocare importantă. Se preconizează că dereglementarea prețurilor la energie electrică va furniza stimulente pentru sporirea eficienței energetice, cu toate că este necesar să se întreprindă măsuri concrete și să se angajeze resurse pentru a îmbunătăți în continuare eficiența energetică în sectorul locuințelor, în sectorul termoficării, în sectorul industrial și în sectorul transportului urban. Integrarea piețelor românești de energie electrică și de gaze naturale în piețele UE rămâne incompletă și există în continuare obstacole substanțiale în calea realizării conexiunilor transfrontaliere ale rețelelor de gaze, care ar contribui la sporirea diversificării surselor de aprovizionare.
- (20) Infrastructura de bază slab dezvoltată din sectorul transporturilor continuă să frâneze creșterea economică a României. Creșterea puternică a parcului de autovehicule și calitatea slabă a infrastructurii rutiere împiedică activitatea întreprinderilor și frânează economia. Întreținerea deficitară a rețelei feroviare a afectat siguranța și fiabilitatea. Transportul de mărfuri pe căile navigabile interioare rămâne cu mult sub potențialul său, în special pe Dunăre. Ineficiența și guvernanta netransparentă a întreprinderilor de stat din sectorul transporturilor împiedică dezvoltarea rețelei de infrastructuri.
- (21) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a României și a evaluat Programul de convergență și Programul național de reformă prezentate de această țară. 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 guvernanta 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 1-8 de mai jos.
- (22) Prin prisma acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență al României, iar avizul⁶ său se reflectă îndeosebi în recomandarea 2 de mai jos.

RECOMANDĂ ca, în perioada 2014-2015, România să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să pună în aplicare programul de asistență financiară furnizată de UE/FMI, respectând pe deplin condiționalitatea în materie de politică inclusă în Memorandumul de înțelegere din 6 noiembrie 2013 și în actele adiționale ulterioare la acesta, care completează și susțin punerea în aplicare a acestor recomandări specifice de țară.
2. Să pună în aplicare strategia bugetară pentru 2014, să îmbunătățească în mod semnificativ efortul bugetar în scopul de a asigura îndeplinirea obiectivului pe termen mediu în 2015, în conformitate cu angajamentele asumate în temeiul programului privind balanța de plăți și astfel cum se reflectă în Programul de

⁶ Emis în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

convergență pentru 2014, în special prin precizarea măsurilor care trebuie întreprinse în acest scop, și să mențină nivelul obiectivului pe termen mediu și în perioada ulterioară. Să îmbunătățească activitatea de colectare a impozitelor prin punerea în aplicare în continuare a unei strategii cuprinzătoare de respectare a obligațiilor fiscale, intensificând eforturile de reducere a fraudei în domeniul TVA. Să combată munca nedeclarată. Să reducă, fără a afecta bugetul, sarcina fiscală suportată de persoanele cu venituri salariale mici și medii. Să finalizeze reforma pensiilor începută în 2010 prin egalizarea vârstei de pensionare pentru femei și pentru bărbați.

3. Să accelereze reformele în sectorul sănătății în scopul de a spori eficiența, calitatea și accesibilitatea acestuia, inclusiv pentru persoanele defavorizate și pentru comunitățile îndepărtate și izolate. Să intensifice eforturile pentru a reduce plățile informale, inclusiv prin intermediul unor sisteme corespunzătoare de gestiune și de control.
4. Să consolideze măsurile active în domeniul pieței forței de muncă și capacitatea Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă. Să acorde o atenție specială activării tinerilor neînregistrați. Să consolideze măsurile menite să promoveze capacitatea de inserție profesională a lucrătorilor în vârstă. Să elaboreze, în consultare cu partenerii sociali, orientări clare privind stabilirea transparentă a salariului minim, luând în considerare condițiile economice și condițiile pieței muncii.
5. Să asigure creșterea calității și a accesului la învățământul profesional și tehnic, la ucenicii, la învățământul terțiar și la învățarea pe tot parcursul vieții și să le adapteze la necesitățile pieței forței de muncă. Să asigure un acces mai bun la serviciile de educație și de îngrijire a copiilor preșcolari.
6. În vederea combaterii sărăciei, să sporească eficiența și eficacitatea transferurilor sociale, în special pentru copii, și să continue reforma asistenței sociale, consolidând legăturile acesteia cu măsurile de activare. Să intensifice eforturile în vederea punerii în aplicare a măsurilor preconizate pentru a favoriza integrarea romilor pe piața forței de muncă, pentru a crește rata de școlarizare și pentru a reduce rata de părăsire timpurie a școlii, prin intermediul unei abordări bazate pe parteneriat și a unui mecanism solid de monitorizare.
7. Să intensifice eforturile pentru a consolida capacitatea administrației publice, în special prin îmbunătățirea eficienței, a gestionării resurselor umane, a instrumentelor decizionale și a coordonării în cadrul și între diferitele niveluri administrative, precum și prin îmbunătățirea transparenței, a integrității și a răspunderii. Să accelereze absorbția fondurilor UE, să consolideze sistemele de gestiune și de control, să aducă îmbunătățiri capacității de planificare strategică, inclusiv elementului bugetar multianual. Să remedieze deficiențele persistente din sectorul achizițiilor publice. Să îmbunătățească în continuare calitatea și eficiența sistemului judiciar, să combată corupția la toate nivelurile și să asigure executarea efectivă a hotărârilor instanțelor.
8. Să promoveze concurența și eficiența în sectorul energiei și în cel al transporturilor. Să accelereze reforma guvernantei corporative a întreprinderilor de stat din sectorul energiei și din cel al transporturilor, precum și să sporească eficiența acestora. Să îmbunătățească și să raționalizeze politicile în domeniul eficienței energetice. Să îmbunătățească integrarea transfrontalieră a rețelelor de energie și să permită, cu titlu prioritar, fluxurile inverse fizice în interconexiunile de gaze.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*