



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2014 г.
COM(2014) 424 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Румъния за 2014 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на
Румъния за 2014 г.**

{SWD(2014) 424 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Румъния за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Румъния за 2014 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия²,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент³,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета по социална защита,

като взе предвид становището на Комитета по икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът, въз основа на предложенията на Комисията, прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки, като заедно двата акта представляват т.нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2014) 424 final.

³ P7_TA(2014)0128 и P7_TA(2014)0129.

провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнището на държавите членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 9 юли 2013 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Румъния за 2013 г. и даде становището си относно програмата за конвергенция на Румъния за периода 2012—2016 г.
- (5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁴, с което постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁵.
- (6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчертава необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа фискална консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.
- (7) На 6 май 2014 г. Румъния представи националната си програма за реформи за 2014 г., а на 5 май 2014 г.— своята програма за стабилност. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (8) На 22 октомври 2013 г. Съветът прие Решение 2013/531/ЕС за предоставяне на средносрочна финансова помощ на Румъния в размер до 2 млрд. евро до септември 2015 г. Превантивната средносрочна финансова помощ за Румъния в рамките на механизма за финансова подкрепа на платежния баланс на държавите членки извън еврозоната бе счетена за целесъобразна предвид нестабилните капиталови потоци, които засягат по-специално нововъзникващите пазари, предвид рисковете за макроикономическия сценарий и оставащите слабости в банковия сектор. Въпреки че при сегашните пазарни условия Румъния не възнамерява да иска изплащането на транш от превантивната помощ, от последната може да се очаква да допринесе за укрепването на макроикономическата, бюджетната и финансовата стабилност и чрез реализиране на структурните реформи да увеличи устойчивостта и потенциала за растеж на румънската икономика. Меморандумът за разбирателство от 6 ноември 2013 г. и последващите допълнения към него, определящи условията, които трябва да бъдат изпълнени във връзка с превантивната помощ на ЕС, допълват и подкрепят специфичните за държавите препоръки в рамките на европейския семестър. Предоставянето на

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

превантивната помощ от ЕС ще зависи от прилагането на всеобхватна програма за икономическа политика, която е с особен акцент върху структурните реформи и взема предвид специфичните за държавите препоръки, отнасящи се до административния капацитет, реформите на продуктовите пазари, бизнес средата, пазарите на труда, пенсиите, държавните предприятия и здравеопазването. Тази програма не освобождава румънското правителство от изпълнението на всички специфични за страната препоръки. Действията по определяне на приоритетите и по прилагане и координация, необходими за изпълнението на Меморандума за разбирателство и специфичните за държавата препоръки, следва при приемането на приоритетни решения да бъдат извършвани по последователен начин

- (9) Целта на бюджетната стратегия, заложена в програмата за конвергенция за 2014 г. е да се постигне средносрочната цел за структурен дефицит от 1% от БВП през 2015 г., което отразява изискванията на Пакта за стабилност и растеж, и след това да се запази съществуващото положение. През 2014 г. Румъния се ползва от допустимата във връзка със съвместно финансирани проекти възможност за временно отклонение от плана за корекции, насочени към постигане на средносрочната цел. Временното отклонение следва да бъде компенсирано през следващата година. В програмата е предвидено стабилизиране на (преизчисленото) структурно салдо през 2014 г. и подобрене с 0,8 % от БВП през 2015 г. Прогнозира се разходите да нараснат с темпо, което е в съответствие с целевия показател за разходите през 2014 г. и 2015 г. Прогнозира се съотношението на дълга към БВП да достигне 40 % през 2015 г. и да намалее през периода 2016-2017 г. Като цяло бюджетната стратегия, заложена в програмата, е в съответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози е реалистичен. Като цяло той съответства на прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. Прогнозираният потенциален БВП, заложен в програмата за конвергенция, обаче е малко по-висок предимно вследствие на по-оптимистичните перспективи за пазара на труда. Бюджетните планове за 2014 г. са изложени на низходящи рискове, свързани с контрола върху разходите и събираемостта на данъците, която е по-ниска от предвидената. Освен това за 2015 г. и след нея не са посочени все още мерките, стоящи в основата на предложениния фискален план. Съгласно прогнозата на Комисията, въпреки малко влошаване на структурното салдо през 2014 г., Румъния спазва Пакта за стабилност и растеж през 2014 г., като се има предвид допустимото временно отклонение за съвместно финансирани проекти. През 2015 г. съществува риск от значително отклонение от изискваната структурна корекция, като се вземе предвид необходимото компенсиране на временното отклонение, допустимо за съвместно финансирани проекти. Освен това се прогнозира Румъния да се отклони от показателя за разходите през 2015 г. Въз основа на своята оценката на програмата и на прогнозата на Комисията, в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97, Съветът е на мнение, че програмата носи рискове от значително отклонение от изискванията на предпазните мерки за 2015 г.
- (10) Данъчните измами и избягването на данъци в областта на ДДС, включително що се касае до трансграничните схеми, акцизите, социалноосигурителните вноски и доходното облагане, продължават да бъдат значително предизвикателство. Осезаемият напредък в борбата с недекларирания труд е ограничен, същевременно ефективността на стратегията за спазване на

данъчното законодателство е възпрепятствана от липсата на реалистични и обвързващи мерки по прилагането и от недостатъчната концентрация върху превенцията. Продължава осъществяването на реформа за повишаване на ефикасността на данъчната администрация; трансграничното административно сътрудничество, особено в областта на ДДС, продължава да е слабо. Данъчната тежест върху получаващите ниски и средни заплати продължава да е висока и насърчава недеклаирания труд и заниженото деклариране на доходи. Известен напредък бе отбелязан в областта на екологичните данъци, тъй като системата за данъчно облагане на превозните средства бе подобрена, а акцизите върху горивата бяха увеличени и сега подлежат на автоматична индексация. Румъния е изправена пред дългосрочни рискове, свързани с устойчивостта, предимно вследствие на разходите, свързани със застаряването на населението. Съществува загриженост по отношение на устойчивостта и адекватността на пенсионната система поради ниското съотношение на заетите вносители на осигуровки спрямо хората, получаващи пенсии. Румъния предприе стъпки за изравняване на пенсионната възраст за мъжете и жените от 2035 г. нататък.

- (11) Неэффекното използване на ресурсите и слабото управление увеличават риска за фискалната устойчивост в сектора на здравеопазването. Широко разпространените неофициални плащания в сектора на общественото здравеопазване са допълнителна пречка пред достъпността, ефективността и качеството на системата. Реформите, насочени към подобряването на ефективността на сектора на здравеопазването и на неговата фискална устойчивост са започнали, но са необходими постоянни усилия. Някои от мерките се забавят и страдат от недостатъчно финансиране и от слабия капацитет на службите. Ограничаването на прекомерното използване на болничното лечение и засилването на първичните грижи и системите на препращане ще увеличат икономическата ефективност. Започнати са допълнителни реформи в системата на здравеопазването, насочени към подобряване на здравето на населението чрез насърчаване, наред с друго, на справедлив достъп до качествени здравни услуги.
- (12) Основни предизвикателства пред румънския пазар на труда продължават да бъдат високата неактивност, недостатъчното използване на потенциала от работна ръка и нуждата от повишаването на качеството и производителността на работната сила. Качеството на обществените услуги за търсене на работа и преквалификация е все още ниско, въпреки че са предприети мерки с малък обхват. Ограничените ресурси на публичната служба за заетост и липсата на измерване на резултатите от дейността ограничават ефикасното предоставяне на персонализирани услуги на търсещите работа и на работодателите и интеграцията на активните и пасивните политики на пазара на труда. Процентът на младежите в Румъния, които не са ангажирани с трудова дейност, образование или обучение, е висок и нараства (17,3 % през 2013 г.). Приемането на национална стратегия за активен живот на възрастните хора в подкрепа на повишаването на равнището на заетост на по-възрастните работници бе забавено и е насрочено за края на 2014 г.
- (13) Не съществуват прозрачни насоки относно определянето на минималната работна заплата, в което се включват социалните партньори, за да подкрепят заетостта и конкурентоспособността и за да защитят трудовите доходи по устойчив начин.

- (14) Реформата на образованието от 2011 г., с която бе установена дългосрочна програма за подобряване на качеството на образованието на всички нива, все още не функционира поради недостиг на финансови и човешки ресурси. След западането на професионалното образование и обучение през изминалите двадесет години няколко реформи и пилотни проекти бяха започнати през последните години, но наличността на професионалното образование и обучение, неговото значение за пазара на труда и ангажиментът на предприятията към процеса на учене на работното място и към чиракуванията остават ограничени. Несъответствията между търсените и предлаганите умения сред завършилите висше образование продължават да съществуват, а връзката между предприятията и академичните среди остава слаба, доказателства за което са високото равнище на безработица и фактът, че много от завършилите университет лица са заети в професии, които не съответстват на тяхното обучение, или на работни места, които изискват по-ниска степен на квалификация. Участието в дейности по учене през целия живот продължава да бъде едно от най-ниските в ЕС. Процентът на преждевременно напускащите училище продължава да бъде един от най-високите в ЕС и понастоящем е по-висок от процента отпреди 2010 г., като особено засегнати са ромите. Заетостта при жените се възпрепятства от слабото предлагане на качествени детски заведения и ограничения достъп на приемливи цени до тях, особено за децата на възраст от 0 до 3 години.
- (15) Намалването на бедността продължава да бъде основно предизвикателство. Независимо че положението на заетостта е относително стабилно, брутните доходи на домакинствата намаляват и неравенството по отношение на доходите се увеличава. Семействата с деца са особено засегнати в това отношение. Бе отбелязан само ограничен напредък в ускоряването на прехода от институционални грижи към алтернативни грижи за децата, лишени от родителски грижи. Броят на хората с увреждания в големи институции за настаняване все още е висок, а общностните услуги в полза на хората с увреждания не са достатъчно развити. Ниската степен на въвеждане, обхват и адекватност на социалните помощи остава предизвикателство за тяхната ефективност по отношение на намаляването на бедността. Планираното за 2015 г. въвеждане на минимален доход за включване, съчетаващ съществуващите три вида социални помощи (гарантирания минимален доход, семейните надбавки и помощите за отопление) бе забавено. Изпълнението на националната стратегия за интегриране на ромите започна през 2012 г., но отделените средства за изпълнението на ключови планове за действие бяха недостатъчни и резултатите бяха скромни. Преработването на стратегията и изпълнението на преработените планове за действие са забавени.
- (16) Слабият капацитет на публичната администрация да разработва и прилага политики остава ключово предизвикателство за Румъния, като възпрепятства цялостното развитие на страната, бизнес средата и капацитета за публични инвестиции, а същевременно не позволява предоставянето на публични услуги с достатъчно качество. Структурните причини, които доведоха до ниския административен капацитет, бяха анализирани през 2013 г. Въз основа на този анализ в момента се изготвя стратегия относно укрепването на публичната администрация, която се очаква да бъде завършена през средата на 2014 г.
- (17) Въпреки отбелязания важен напредък процентът на усвояване на средства от ЕС продължава да бъде един от най-ниските в ЕС. Слабостта на системите за

управление и контрол и на практиките в областта на обществените поръчки в продължение на дълъг период от време може да окаже отрицателно въздействие върху подготовката и изпълнението на следващото поколение програми. Законодателството в областта на обществените поръчки не е стабилно и последователно. Институционалната структура, характеризираща се с множество участници и често припокриващи се отговорности, не разполага с възможност да преодолява недостатъците и да предоставя насоки на възлагащите органи. Корупция и конфликти на интереси продължават да бъдат причини за безпокойство за възлагащите органи. Очаква се до края на 2014 г. да почне да действа система за предварителна проверка за конфликти на интереси при процеса на възлагане на договори за обществени поръчки.

- (18) Ниското качество на подзаконовите нормативни актове и липсата на прозрачност и предвидимост на регулаторната рамка поставят пречки пред предприятията и гражданите. Процедурите за получаване на електричество и на разрешителни за строеж и за плащане на данъци все още са сложни. Допълнително предизвикателство пред бизнес средата в Румъния представлява неяснотата, свързана с правото на собственост върху земя, като само 50 % от недвижимите имоти се вписани в системата на поземления регистър и само около 15 % от документите относно недвижимата собственост са проверени и регистрирани по електронен път. Румъния постигна известен напредък в подобряването на качеството, независимостта и ефикасността на румънската правосъдна система и в борбата срещу корупцията, но проблемите, свързани с правосъдната система продължават да предизвикват безпокойство за предприятията, търсещи ефективна правна защита. Съпротивата срещу приемането на етични норми и на мерки за борба с корупцията на политическо и административно равнище продължава да бъде силна.
- (19) Регулирането на цените на пазара за електроенергия за промишлени клиенти бе премахнато през 2013 г. и постепенното премахване на регулирането на цените на газта и електричеството е в ход. В тези сектори съществува сериозно предизвикателство по отношение на ефективността и прозрачността на управлението на държавните предприятия. Очаква се дерегулирането на цените на енергията да създаде стимули за засилване на енергийната ефективност, въпреки че са нужни конкретни мерки и ресурсни ангажименти за допълнително подобряване на енергийната ефективност в жилищния сектор, топлофикационния сектор, промишления сектор и в сектора на градския транспорт. Интеграцията на румънските пазари на електроенергия и газ в пазарите на ЕС остава непълна и продължават да съществуват съществени пречки пред създаването на трансгранични газови мрежи, което би допринесло за диверсификацията на доставките.
- (20) Недоразвитата основна транспортна инфраструктура продължава да бъде основна пречка пред растежа в Румъния. Голямото разрастване на парка с превозни средства и ниското качество на пътната инфраструктура поставят пречки за предприятията и икономиката. Лошата поддръжка на железопътната мрежа има вредни последици за безопасността и надеждността. Потенциалът на транспорта на товари по вътрешните водни пътища далеч не е оползотворен напълно, особено по река Дунав. Неефективното и непрозрачното управление на държавните предприятия в транспортния сектор възпрепятства развитието на мрежови инфраструктури.

- (21) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Румъния. Комисията извърши оценка на програмата за конвергенция и на националната програма за реформи. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Румъния, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—8 по-долу.
- (22) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция на Румъния, като становището⁶ му е изразено по-специално в препоръка 2 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Румъния да предприеме следните действия през периода 2014—2015 г.:

1. Да изпълни програмата за финансова помощ на ЕС/МВФ, като вземе изцяло предвид политическите условия, включени в Меморандума за разбирателство от 2013 г. и последващите допълнения към него, които допълват и подкрепят изпълнението на настоящите специфични за страната препоръки.
2. Да изпълни бюджетната стратегия за 2014 г., да засили значително бюджетната консолидация, за да осигури постигане на средносрочната цел през 2015 г. в съответствие с ангажиментите съгласно програмата за помощ за платежния баланс и както е отразено в програмата за конвергенция за 2014 г., по-специално като уточни конкретните действия, на които тя се основава, и да се придържа към средносрочната цел след нейното постигане. Да подобри събирането на данъци, като продължи да изпълнява всеобхватна стратегия за спазване на данъчното законодателство и засили усилията за намаляване на измамите с ДДС. Да се бори срещу недеklarирания труд. Да намали данъчното бреме за получаващите ниски и средни заплати по неутрален за бюджета начин. Да завърши пенсионната реформа, започната през 2010 г. чрез изравняване на пенсионната възраст за мъжете и жените.
3. Да ускори реформите в здравния сектор за увеличаване на неговата ефективност, качество и достъпност, включително за лицата в неравностойно положение и за отдалечените и изолирани общности. Да засили усилията за предотвратяване на неофициалните плащания, включително посредством подходящи системи за управление и контрол.
4. Да засили активните мерки за пазара на труда и капацитета на Националната агенция по заетостта. Да обърне специално внимание на повишаването на активността на нерегистрираните младежи. Да засили мерките за насърчаване на пригодността за заетост на по-възрастните работници. Да установи, в консултация със социалните партньори, ясни правила относно определянето на минималната работна заплата, които да отчитат икономическите условия и условията на пазара на труда.
5. Да повиши качеството и достъпа до професионално образование и обучение, чиракуване, висше образование и учене през целия живот и да ги адаптира към нуждите на пазара на труда. Да осигури по-добър достъп до образование и грижи в ранна детска възраст.

⁶ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

6. С цел намаляване на бедността, да повиши ефикасността и ефективността на социалните трансфери, особено за децата, и да продължи реформата на социалното подпомагане, като засили връзките му с мерки за активизиране. Да увеличи усилията за прилагане на предвидените мерки в подкрепа на интеграцията на ромите на пазара на труда, да увеличи посещаването на училище и да ограничи преждевременното му напускане посредством партньорски подход и стабилен механизъм за мониторинг.
7. Да увеличи усилията за засилване на капацитета на публичната администрация, по-специално чрез подобряване на ефикасността, управлението на човешките ресурси, инструментите за вземане на решения и координацията на различните равнища на управление и между тях и чрез повишаване на прозрачността, етиката и прозрачността. Да ускори усвояването на средствата от ЕС, да засили системите за управление и контрол и да подобри капацитета за стратегическо планиране, включително неговия многогодишен бюджетен елемент. Да вземе мерки за отстраняване на трайните недостатъци в областта на обществените поръчки. Да продължава да подобрява качеството и ефикасността на съдебната система, да води борба срещу корупцията на всички равнища и да осигурява ефективно изпълнение на съдебните решения.
8. Да насърчи конкуренцията и ефективността в енергийната и транспортната промишленост. Да ускори реформата на корпоративното управление на държавните предприятия в транспортния и енергийния сектор и да повиши тяхната ефективност. Да подобри и рационализира политиките за енергийна ефективност. Да подобри трансграничната интеграция на енергийните мрежи и приоритетно да създаде възможности за подаване на газ в обратна посока в междусистемните газопреносни връзки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*