



Брюксел, 23.5.2018
COM(2018) 422 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Румъния за 2018 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на
Румъния за 2018 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Румъния за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Румъния за 2018 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 за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 22 ноември 2017 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2018 г. Тя взе предвид Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 22 март 2018 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 22 ноември 2017 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение, в който Румъния не е посочена като една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (2) Докладът за Румъния за 2018 г.⁴ беше публикуван на 7 март 2018 г. В него бе оценен напредъкът на Румъния в изпълнението на специфичните за държавата

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2018) 422 final.

³ P8_TA(2018)0077 и P8_TA(2018)0078.

⁴ Работен документ на службите на Комисията SWD (2018) 221 final.

препоръки, приети от Съвета на 11 юли 2017 г., последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Румъния през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.

- (3) На 10 май Румъния представи националната си програма за реформи за 2018 г. и на 14 май 2018 г. — програмата си за конвергенция за 2018 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁵, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление⁶.
- (5) Спрямо Румъния понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за конвергенция за 2018 г. правителството планира да постигне номинален дефицит от 2,95 % от БВП през 2018 г., както и неговото по-нататъшно постепенно намаляване до 1,45 % от БВП през 2021 г. Средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 1 % от БВП — не се очаква да бъде постигната до края на времевия хоризонт на програмата, т.е. до 2021 г. Преизчисленото структурно салдо се очаква да достигне -2,1 % през 2021 г. Според програмата за конвергенция съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да достигне 40 % до 2021 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е благоприятен. Освен това необходимите мерки в подкрепа на планираните цели за дефицита все още не са достатъчно конкретни.
- (6) На 16 юни 2017 г. Съветът реши, в съответствие с член 121, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“), че през 2016 г. в Румъния се наблюдава значително отклонение от средносрочната бюджетна цел. С оглед на установеното значително отклонение, на 16 юни 2017 г. Съветът отправи препоръка на Румъния да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че темпът на номинален растеж на нетните първични държавни разходи⁷ не надвишава 3,3 % през 2017 г., което съответства на годишна

⁵ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

⁶ SOM(2014) 494 final.

⁷ Нетните първични разходи на държавното управление се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите и предвиденото по

корекция на структурното салдо в размер на 0,5 % от БВП. На 5 декември Съветът констатира, че Румъния не е предприела ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета от 16 юни 2017 г. и издаде преработена препоръка. В новата препоръка Съветът поиска от Румъния да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че темпът на номинален растеж на нетните първични държавни разходи не превишава 3,3 % през 2018 г., което съответства на годишна структурна корекция в размер на 0,8 % от БВП. На XX юни 2018 г. Съветът констатира, че Румъния не е предприела ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета от 5 декември 2017 г. Освен това въз основа на данни за резултатите за 2017 г. в Румъния беше констатирано значително отклонение от препоръчаната корекция през 2017 г. В съответствие с член 121, параграф 4 от ДФЕС и член 10, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, на 23 май 2018 г. Комисията отправи предупреждение към Румъния, че през 2017 г. се наблюдава значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. На XX юни 2018 г. Съветът прие последваща препоръка, с която се потвърждава необходимостта Румъния да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че темпът на номинален растеж на нетните първични държавни разходи не превишава 3,3 % през 2018 г., което съответства на годишна структурна корекция в размер на 0,8 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. съществува риск от отклонение от посочената препоръка през 2018 г.

- (7) За 2019 г., на XX юни 2018 г. Съветът препоръча на Румъния да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че темпът на номинален растеж на нетните първични държавни разходи не превишава 5,1 %, което съответства на годишна структурна корекция в размер на 0,8 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. съществува риск от отклонение от изискването през 2019 г. Освен това в прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. се предвижда дефицит по консолидирания държавен бюджет в размер на 3,4 % и 3,8 % от БВП през 2018 г. и 2019 г., което е над заложената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП. Като цяло Съветът е на мнение, че ще бъдат необходими съществени допълнителни мерки, считано от 2018 г., за съобразяване с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж, предвид силното влошаване на фискалните перспективи, в съответствие с препоръката, адресирана до Румъния на XX юни 2018 г. с оглед коригиране на наблюдаваното значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел.
- (8) В бюджетното планиране на Румъния редовно не се отчитат предписанията на бюджетната ѝ рамка въпреки необходимостта от отговорни фискални политики. Законът за фискалната отговорност на Румъния транспонира правото на фискалния пакт в националното законодателство. Неговите правила са добре замислени, но често се пренебрегват на практика. През 2016 г. структурният дефицит се е увеличил над средносрочната цел, в нарушение на правилото за дефицита. В бюджетите за 2017 г., както и за 2018 г. се цели номинален дефицит от близо 3 % от БВП, което предполага влошаване на структурното салдо в разрез с правилото. Двете изменения на бюджета, предприети през 2017 г., не са в съответствие с правилата, които забраняват увеличения на таваните на

закон увеличаване на приходите са взети предвид. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, са нетирани.

номиналния и първичния дефицит и увеличения на персонала и на общите държавни разходи през съответната текуща фискална година. Освен това, както и през предишни години, през 2017 г. актуализацията на фискалната стратегия беше предоставена на Парламента дълго след законовия срок, като по този начин не беше осигурена дългосрочна перспектива за бюджетното планиране.

- (9) Спазването на данъчното законодателство продължава да бъде ниско, особено по отношение на данъка върху добавената стойност. През последната година Румъния постигна ограничен напредък по препоръката, включена многократно в специфичната за държавата препоръка — да подобри спазването на данъчното законодателство и събирането на данъци. Що се отнася до данъка върху добавената стойност, разликата между теоретично очакваните и действително събраните приходи остава много висока. За подобряване на спазването на разпоредбите органите въведоха разделяне на плащанията. Това не е задължително, с изключение на дружествата в несъстоятелност и данъкоплатците със значителни неуредени задължения по данъци върху добавената стойност. Въпреки това мярката все още предстои да доведе до значителни резултати. Въвеждането на електронни касови апарати, свързани с информационната технологична система на данъчната администрация, все още предстои да бъде изпълнено.
- (10) Състоянието на финансовия сектор продължи да се подобрява, но някои развития трябва да бъдат наблюдавани. Банковият сектор има добра капитализация и качеството на активите се е подобрило. Няколко текущи законодателни инициативи, които заплашват да се отразят неблагоприятно на необслужваните заеми, кредитите и инвестициите, налагат извършването на внимателен мониторинг. Неотдавнашното намаление на размера на вноските в пенсионните фондове от втория стълб с предварително финансиране облекчи краткосрочните фискални проблеми, но това би могло да има отрицателни последици за развитието на капиталовите пазари.
- (11) Пазарът на труда се затяга поради ръста на заетостта, заедно с намаляване на работната сила поради застаряването на населението и емиграцията. Същевременно в Румъния има значителен неизползван потенциал от работна ръка, а някои групи, като младите хора, ромите, дългосрочно безработните лица и хората с увреждания, срещат трудности по отношение на достъпа до пазара на труда. През последната година Румъния отбеляза малък напредък по специфичната за държавата препоръка за укрепване на целенасочените политики за стимулиране на трудовата активност и предоставяне на интегрирани обществени услуги, съсредоточавайки се върху тези, които са най-отдалечени от пазара на труда. Въпреки увеличените финансови стимули за схеми за мобилност участието в активните политики на пазара на труда продължава да бъде много ниско, а административната тежест е висока. Публичните работни програми на местно равнище са постигнали малко, за да се предоставят необходимите умения и да се подкрепи преходът към стандартна заетост. Няма управление по случаите на дългосрочно безработните лица и лицата, получаващи социални помощи. Сътрудничеството между публичните служби по заетостта, доставчиците на социални и образователни услуги и външните доставчици съответно е било ограничено.
- (12) Рискът от бедност или социално изключване е много висок. Семействата с деца, лицата с увреждания, ромите и населението в селските райони са особено засегнати. Неравенството в доходите продължава да е високо, което се дължи и

на слабото въздействие на данъчно-осигурителната система върху намаляването на неравенството в доходите. Социалният референтен индекс, който се използва като референтна стойност при изчисляване на най-важните социални обезщетения, не е актуализиран от 2008 г. Законът за минималния доход, който е планиран да влезе в сила през 2018 г., би увеличил обхвата и адекватността на социалното подпомагане. Въпреки това влизането му в сила е отложено с повече от една година. По-ниската пенсионна възраст на жените води до по-ниски пенсионни права, което утежнява бедността сред хората в напреднала възраст и разликата в заетостта между жените и мъжете.

- (13) Участието на социалните партньори в разработването и прилагането на икономическите и социалните реформи е било твърде ограничено. Становищата на социалните партньори често не се вземат предвид, дори когато са сходни. Рамката за колективно договаряне на Румъния не стимулира доброто функциониране на системата на колективните трудови правоотношения. Социалният диалог се характеризира с ниско равнище на колективно договаряне, особено на секторно равнище, и с ниска степен на членство в синдикални организации и организации на работодателите. Високите прагове на представителност и неясното определение на секторите са сред основните пречки пред по-ефективния социален диалог. По законодателните изменения с цел уредбата да бъде подобрена досега е постигнат много слаб напредък.
- (14) През последните няколко години минималната работна заплата е увеличена многократно по дискреционен начин. От 2015 г. насам нетната минимална работна заплата е нараснала с повече от 60 %. През 2017 г. около 30 % от работниците са получавали минимална заплата, което предполага силно съгъстено разпределение на възнагражденията. Предложение за обективен механизъм за увеличаването на минималната заплата е одобрено от социалните партньори, но то не е приложено от правителството.
- (15) Предлагащото на умения не е в крак с потребностите на икономиката. Ниските постижения по основни умения и умения за работа с цифрови технологии оказват неблагоприятно въздействие върху конкурентоспособността, заетостта и сближаването. Участието в образованието за възрастни е много ниско. Механизъм за постигане на съответствие между активните политики на пазара на труда и търсенето на умения все още не функционира, а способността да се предвиждат бъдещи потребности от умения и да се извършва оценка на очакваното въздействие на новите технологии е слаба. Професионалното образование и обучение остава втори предпочитан вариант и то не е достатъчно съобразено с нуждите на пазара на труда и с регионалните или секторните стратегии за специализация.
- (16) Слабите резултати на образователната система допринасят за високото равнище на неравенство във възможностите и перспективите за дългосрочен растеж на Румъния. Осигуряването на качествено, приобщаващо и общо образование и на достъп до него, по-специално за ромите и децата в селските райони, е предизвикателство. Методологията за мониторинг за преодоляване на сегрегацията в училищата все още предстои да бъде разработена. Делът на преждевременно напусналите системата на образованието и обучението намалява, но все още е висок. Механизъм за ранно предупреждение за идентифициране на децата, изложени на риск от отпадане от образователната система, е в процес на разработване, но акцентът върху качествено образование е слаб. Въпреки някои предприети мерки осигуряването на качество

в училищното и висшето образование среща предизвикателства. Процентът на завършилите висше образование е нисък. Инвестициите в образованието са относително ниски, а в училищата в неравностойно положение по-специално липсва подходяща подкрепа.

- (17) Здравният статус на населението се е подобрил, но все още е под стандартите на ЕС. Достъпът до здравни грижи продължава да бъде предизвикателство, което оказва отрицателно въздействие върху детското развитие, пригодността за заетост на работната сила и остаряването в добро здраве. Ниската степен на финансиране и неефективното използване на ресурсите ограничават ефективността на системата на здравеопазване на фона на значителния недостиг на лекари и медицински сестри. Достъпът до здравеопазване е ограничен от преобладаващите неофициални плащания и разстоянието до здравната инфраструктура. Румъния постигна известен напредък в изпълнението на специфичната за държавата препоръка за предотвратяване на неофициалните плащания, а механизъм за наблюдение е в процес на въвеждане, въпреки че действителното му отражение все още не е оценено. По отношение на изпълнението на специфичната за държавата препоръка за пренасочване към амбулаторно лечение, досега се наблюдава ограничен напредък. Текущото изпълнение на националната здравна стратегия е влошено от променящите се приоритети и лошото инвестиционно планиране.
- (18) Стратегическото планиране, процесът на обществените консултации и анализът на регулаторното въздействие продължават да бъдат слаби в изготвянето, прилагането и мониторинга на политиките. Това се отразява неблагоприятно на качеството и предвидимостта на уредбата. Освен това честите промени в законодателството, като например измененията на данъчните разпоредби, се отразяват върху стопанската среда. Участието на заинтересованите страни в изготвянето и прилагането на реформите е слабо и рядко се прилага истински диалог, макар съответните институционални структури да са налични. Механизмът за разглеждане на становищата на заинтересованите страни в публичните консултации не гарантира подходящите последващи действия. Конкретен скорошен пример за това е незачитането на предложение, одобрено от социалните партньори, за обективен механизъм за увеличаване на минималната работна заплата, което щеше да отговори на специфична за държавата препоръка. Не са постигнати осезаеми резултати във връзка с реформите на публичната администрация. Приемането на съответното законодателство относно управлението на човешките ресурси в публичната администрация бе забавено. Генералният секретариат на правителството има ограничена роля при контрола на качеството на разработването на политиката.
- (19) Лошото качество на инфраструктурата, включително в секторите на транспорта, отпадъците и отпадъчните води, ограничава перспективите за растеж на Румъния. Публичните инвестиции се характеризират с ниска ефективност особено при изготвянето на проектите и определянето на приоритети. Общото състояние и надеждността на пътната, железопътната инфраструктура и на инфраструктурата на водните пътища е лошо и реформата на сектора на транспорта напредва много бавно. Напредъкът в реформата на управлението на отпадъците също е бавен, а секторите на твърдите отпадъци и на отпадъчните води са изправени пред същите предизвикателства. Генералният план за транспорта и националният план за управление на отпадъците са предназначени за осигуряване на стабилна пътна карта за инвестициите и за укрепване на

административния капацитет в сектора, но привеждането в съответствие на изготвянето на проектите със стратегическото планиране засега е ограничено. Румъния постигна ограничен напредък в отговор на специфичната за държавата препоръка да укрепи приоритизирането на проектите и подготовката на публичните инвестиции.

- (20) Ефективните и прозрачни обществени поръчки са от ключово значение за справяне с основните политически предизвикателства за Румъния, включително ефикасността на публичните разходи, борбата срещу корупцията и насърчаването на иновациите и на устойчивия и приобщаващ растеж. Румъния постигна известен напредък по отношение на специфичната за държавата препоръка да приложи стратегията за обществените поръчки, но планът все още не е изцяло изпълнен. Същевременно повишаването на ефективността и стратегическото използване на обществените поръчки, ефективният одит и контрол върху измамите все още остават предизвикателства. Устойчивостта на предприетите мерки и необратимостта на реформите е необходимо да продължат да бъдат наблюдавани. Предизвикателствата, свързани с ефикасността и прозрачността в областта на обществените поръчки, се отнасят по-специално за големите здравни инфраструктурни инвестиции в регионалните болници на Iași, Cluj and Craiova.
- (21) Държавните предприятия имат ключова роля в сектори с критична инфраструктура, като например енергетиката и железопътния транспорт. Въпреки това техните оперативни и финансови резултати са по-слаби в сравнение с подобни проекти в частния сектор. Корпоративното управление на държавните предприятия е отслабнало значително в последно време, което обърна отбелязания напредък по специфичните за държавата препоръки от 2015 г. и 2016 г. Прилагането на новото законодателство е не само нестабилно, но и продължават опитите редица дружества да бъдат изключени от неговия обхват. Освен това публикуването на финансовите данни на държавните предприятия е забавено. В резултат на това ключовите условия за насърчаване на ефективното използване на публичните ресурси са възпрепятствани и има възможност за деформиране на инвестиционните решения. През февруари 2018 г. Конституционният съд прикани Парламента да преразгледа горепосочените изключения.
- (22) Развитието през миналата година до голяма степен поставят под въпрос необратимостта и устойчивостта на значителния напредък на Румъния по отношение на реформата на съдебната система и борбата с корупцията на високо равнище. Независимостта на съдебната власт е изправена пред предизвикателства. Съдебните институции и правната рамка за борба с корупцията са подложени на натиск, а постигането на напредък по отношение на оставащите предизвикателства продължава да се забавя. Изпълнението на националната стратегия за борба с корупцията за периода 2016—2020 г., в която са разработени допълнителни мерки за предотвратяване и борба с корупцията напредва на техническо равнище, но е необходима по-осезаема политическа подкрепа, тъй като корупцията и въпроси, свързани с управлението в общественения сектор, продължават да съществуват на всички равнища и са сред основните предизвикателства за стопанската среда.
- (23) В рамките на механизма за сътрудничество и проверка Комисията продължава да наблюдава реформата на съдебната реформа и борбата с корупцията в Румъния. Ето защо тези области не са включени в специфичните за държавата

препоръки за Румъния, но са важни за развитието на положителна социално-икономическа среда в страната.

- (24) В контекста на европейския семестър за 2018 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Румъния и го публикува в доклада за страната за 2018 г. Тя оцени също програмата за конвергенция за 2018 г. и националната програма за реформи за 2018 г., както и предприетите последващи действия във връзка с препоръките към Румъния, отправени през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Румъния, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнище Съюз към бъдещите решения на държавите членки.
- (25) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2018 г., като становището м⁸у е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Румъния да предприеме следните действия през 2018 г. и 2019 г.:

1. Да гарантира спазването на препоръката на Съвета от XX юни 2018 г. с оглед на коригирането на значителното отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. Да гарантира пълното прилагане на фискалната рамка. Да засили спазването на данъчното законодателство и събирането на данъци.
2. Да приключи реформата относно минималния доход за приобщаване. Да подобри функционирането на социалния диалог. Да гарантира определянето на минимална заплата въз основа на обективни критерии. Да подобри възможностите за повишаване на квалификацията и достъпа до качествено общо образование, по-специално за ромите и децата в селските райони. Да подобри достъпа до здравно обслужване, включително чрез преминаване към амбулаторно лечение.
3. Да повиши предсказуемостта на процеса на вземане на решения чрез укрепване на систематичното и ефективно използване на анализа на регулаторното въздействие, провеждане на консултации със заинтересованите страни и участието им в изготвянето и изпълнението на реформите. Да подобри изготвянето и приоритизирането на големите инфраструктурни проекти и да ускори изпълнението им, особено в секторите на транспорта, отпадъците и отпадъчните води. Да подобри прозрачността и ефективността на обществените поръчки. Да укрепи корпоративното управление на държавните предприятия.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*

⁸

Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.