



Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 523 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

**o Nacionalnom programu reformi Rumunjske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o
Programu konvergencije Rumunjske za 2019.**

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Rumunjske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Rumunjske za 2019.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se navodi da je Rumunjska jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Rumunjsku za 2019.³ objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Rumunjske u smislu preporuka za Rumunjsku koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ SWD(2019) 1022 final.

godina te napredak Rumunjske u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće sadržava i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 27. veljače 2019⁴. Komisija u svojoj analizi zaključuje da u Rumunjskoj postoje makroekonomske neravnoteže. Konkretno, slabe točke povezane su sa smanjenjem troškovne konkurentnosti i povećanjem deficita tekućeg računa u kontekstu ekspanzivne fiskalne politike i nepredvidljivog poslovnog okruženja. Nedavne zakonodavne inicijative stvaraju rizike za funkcioniranje financijskog sektora i mogu naštetiti privatnim ulaganjima.

- (3) Rumunjska je 9. svibnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019., a 8. svibnja 2019. i Program konvergencije za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (4) Pri izradi programa za korištenje sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. relevantne preporuke za Rumunjsku uzete su u obzir. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁵, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoj sporazum o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem⁶.
- (5) Na Rumunjsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2019. planira ukupni deficit od 2,8 % BDP-a u 2019. te nakon toga njegovo postupno smanjenje na 2,0 % BDP-a u 2022. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda⁷, tijekom razdoblja obuhvaćenog programom ne planira se ostvariti srednjoročni proračunski cilj utvrđen kao strukturni deficit od 1 % BDP-a. Prema Programu konvergencije očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u zadržati ispod 40 % do 2022. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije povoljan je. Isto tako, mjere potrebne za potporu planiranim ciljevima u pogledu deficita nisu dovoljno precizne.
- (6) Vijeće je 22. lipnja 2018. u skladu s člankom 121. stavkom 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”) donijelo odluku o tome da u Rumunjskoj postoji uočeno značajno odstupanje od ostvarenja srednjoročnog proračunskog cilja u 2017. S obzirom na utvrđeno značajno odstupanje, Vijeće je 22. lipnja 2018. uputilo preporuku Rumunjskoj da poduzme potrebne mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda⁸ ne bude veća od 3,3 % u 2018. i

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenim metodologijom.

⁸ Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunate su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok su jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani netirane.

od 5,1 % u 2019., što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,8 % BDP-a u svakoj od tih godina. Vijeće je 4. prosinca 2018. utvrdilo da Rumunjska nije poduzela djelotvorne mjere nakon preporuke Vijeća od 22. lipnja 2018. te joj je uputilo revidiranu preporuku. Vijeće je u novoj preporuci od Rumunjske zatražilo da poduzme potrebne mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2019. ne bude veća od 4,5 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 1,0 % BDP-a. Vijeće je XX. lipnja 2019. utvrdilo da Rumunjska nije poduzela djelotvorne mjere nakon preporuke Vijeća od 4. prosinca 2018. Nadalje, na temelju stvarnih podataka za 2018. utvrđeno je da u Rumunjskoj postoji značajno odstupanje od preporučene razine prilagodbe u 2018. U skladu s člankom 121. stavkom 4. UFEU-a i člankom 10. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97, Komisija je 5. lipnja 2019. upozorila Rumunjsku da je u 2018. uočeno značajno odstupanje od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Vijeće je XX. lipnja 2019. donijelo naknadnu preporuku u kojoj se potvrđuje potreba da Rumunjska poduzme potrebne mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda 2019. ne bude veća od 4,5 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 1,0 % BDP-a. Prema proljetnoj prognozi Komisije 2019., postoji rizik od odstupanja od tog zahtjeva u 2019.

- (7) Vijeće je XX. lipnja 2019. Rumunjskoj preporučilo da poduzme potrebne mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2020. ne bude veća od 5,1 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,75 % BDP-a. Prema proljetnoj prognozi Komisije 2019., ne bude li promjene u politikama, postoji rizik od odstupanja od tog zahtjeva u 2020. Osim toga, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđeno je da će deficit opće države u 2019. i 2020. biti iznad referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Općenito, Vijeće smatra da će od 2019. biti potrebno provesti značajne dodatne mjere kako bi se poštovale odredbe Pakta o stabilnosti i rastu, s obzirom na znatno pogoršanje fiskalnih izgleda, u skladu s preporukom upućenom Rumunjskoj XX. lipnja 2019. radi ispravljanja uočenog značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja.
- (8) Rumunjska pri planiranju proračuna redovito zanemaruje odredbe nacionalnog fiskalnog okvira. Prema nacionalnom pravilu o strukturnom deficitu potrebno je ostvariti ili konvergirati prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja koji je utvrđen kao strukturni deficit koji ne premašuje 1 % BDP-a. Rumunjska je 2016. odstupila od ostvarenja srednjoročnog proračunskog cilja te otada ne ostvaruje svoj proračunski cilj, čime krši nacionalno pravilo o deficitu. Dvjesto izmjenama proračuna za 2018. donesenima u jesen 2018. još jednom se odstupilo od poštovanja nekoliko dodatnih pravila kojima se zabranjuje povećanje gornjih granica deficita i rashoda u tekućoj fiskalnoj godini. U proračunu za 2019., koji je vlada donijela u veljači 2019. i parlament odobrio u ožujku, ponovno se odstupilo od brojnih fiskalnih pravila, uključujući pravilo o strukturnom deficitu. Nadalje, nadležna tijela nisu, kao ni prethodnih godina, do zakonskog roka u kolovozu parlamentu dostavila ažuriranu srednjoročnu fiskalnu strategiju, čime je onemogućeno da se ta strategija upotrijebi kao smjernice za izradu proračuna. Nadležna tijela nisu, kao ni prethodnih godina, ispunila ni zahtjev za potpisivanje izjave u kojoj se navodi da se u proračunu za 2019. i fiskalnoj strategiji poštuju fiskalna pravila i načela fiskalne odgovornosti.
- (9) Porezna disciplina i dalje je slaba. Kad je riječ o porezu na dodanu vrijednost, razlika između teoretski predviđenih i stvarno prikupljenih prihoda i dalje je vrlo visoka. Velika razina sive ekonomije dodatan je izazov za poreznu disciplinu, a zbog visoke

razine neprijavljenog rada u državnom proračunu nedostaju znatna sredstva. Nadalje, zbog učestalosti plaćanja u gotovini olakšana je utaja poreza. Rumunjska je prošle godine ostvarila ograničeni napredak u pogledu mjera poduzetih nakon preporuke za jačanje porezne discipline i naplatu poreza koja joj je nekoliko puta bila upućena. Napredak u uvođenju elektroničkih registarskih blagajni povezanih s informacijskim sustavom porezne uprave razmjerno je spor. Porezna uprava poduzima korake za uspostavu sustava procjene rizika za reviziju poreznih obveznika.

- (10) Nakon nekoliko godina ustrajnih nastojanja da se konsolidira financijski sektor, financijska stabilnost ponovno se pogoršala 2018. nakon niza vladinih i parlamentarnih zakonodavnih inicijativa. Porez na imovinu banaka koji je bez procjene učinka ili savjetovanja s dionicima vlada donijela izvanrednom odlukom krajem prosinca 2018. izazvao je niz ozbiljnih problema povezanih s negativnim učinkom tog poreza na bonitetno stanje banaka, provedbu monetarne politike te, naposljetku, ulaganja i gospodarski rast. Način njegova donošenja i njegove odredbe imali su znatan negativan učinak na devizni tečaj, sposobnost vlade da se zadužuje na tržištima i, u konačnici, na to kako dionici percipiraju operativne rizike. Iako su neki sporni aspekti poreza izmijenjeni u ožujku 2019., promjene su ponovno donesene izvanrednom odlukom vlade i bez procjene učinka. Uklonjeni su najproblematičniji aspekti poreza na ukupnu imovinu banaka. Međutim, prema toj novoj formuli izračuna porez može imati nepovoljan učinak na poticanje kreditiranja, što bi moglo dovesti do pogrešne raspodjele kredita u gospodarstvo. Potrebno je procijeniti moguće posljedice tih promjena na prijenos monetarne politike. Nekoliko zakonodavnih inicijativa koje je parlament donio krajem 2018., iako ih je Ustavni sud u ožujku 2019. proglasio neustavnima, dodatno je opteretilo bankarski sektor i pojačalo opću predodžbu o nepredvidljivom pravnom okviru. Prethodna iskustva pokazuju da bi zakonodavac mogao ponovno predložiti takve inicijative.
- (11) Novi zakon o mirovinskom osiguranju, koji je parlament donio u prosincu 2018., vjerojatno će ugroziti održivost javnih financija. Mirovinski faktor, tj. glavni parametar koji se koristi za indeksaciju mirovina, povećat će se za 15 % u rujnu 2019. i za 40 % u rujnu 2020. Zakonom o mirovinskom osiguranju promijenilo bi se nekoliko parametara za izračun mirovina. Konkretno, očekuje se povećanje vrijednosti mirovinskog faktora jer se faktor indeksacije za postojeće mirovine više ne bi usklađivao s cijenama, već bi se umjesto toga trajno sastojao od plaća i cijena. Osim toga, skratit će se razdoblje uplaćivanja doprinosa koje se upotrebljava za izračun mirovine, što će dovesti do većih rashoda za nove mirovine. S druge strane, ukidanjem indeksa korekcije novih mirovina (kojim se prva mirovina djelomično povezivala s plaćama) smanjit će se ukupno povećanje rashoda za mirovine uzrokovano drugim parametrima. Neki strukturni problemi koji utječu na primjerenost mirovina ostaju neriješeni. Stvarna prosječna dob za umirovljenje slična je prosjeku u EU-u, ali nije jednaka za muškarce i žene. U kombinaciji s kraćim razdobljima uplaćivanja doprinosa za žene to rezultira znatnim razlikama u mirovinama muškaraca i žena.
- (12) Reforma mirovinskog sustava uvedena 2008. postupno je ukinuta. Nakon višekratnih odgoda predviđenog povećanja doprinosa u fondove iz drugog stupa mirovinskog osiguranja, koji su do 2016. trebali iznositi 6 % bruto plaće, od 2018. ti su doprinosi smanjeni na 3,75 % bruto plaće. Položaj fondova iz drugog stupa mirovinskog osiguranja dodatno je oslabljen nizom mjera koje je vlada donijela izvanrednom odlukom krajem 2018. Odlučeno je da uplaćivanje doprinosa u te fondove postane neobvezno nakon što istekne minimalno razdoblje uplaćivanja doprinosa od pet godina. Minimalni kapitalni zahtjevi za društva za upravljanje fondovima drugog

stupa mirovinskog osiguranja znatno su povećani, što je dovelo do rizika od odlaska društava za upravljanje fondovima s rumunjskog tržišta. Znatno su snižene i administrativne naknade za bruto doprinose, što bi moglo utjecati na financijske rezultate društava za upravljanje fondovima i povećati vjerojatnost odlaska tih društava s tržišta. To bi moglo imati negativne posljedice za razvoj lokalnog tržišta kapitala i dostupnost većeg broja institucionalnih ulagatelja te bi gospodarstvo zbog toga moglo izgubiti potrebne izvore dugoročnih ulaganja. Osim toga, slabljenjem položaja drugog mirovinskog stupa ili njegovim ukidanjem smanjit će se diversificiranost prihoda za mirovine te će mirovine biti izložene većim političkim i demografskim rizicima. U ožujku 2019. vlada je izvanrednom odlukom zadržala nove minimalne kapitalne zahtjeve za društva za upravljanje fondovima, ali je do prosinca 2019. odgodila rok za uplatu ukupnog dodatnog kapitala. Ostale odredbe izvanredne odluke iz prosinca 2018. kojima se ugrožava održivost fondova iz drugog stupa mirovinskog osiguranja ostaju nepromijenjene.

- (13) Izazovi povezani s kvalitetom i uključivošću sustava obrazovanja i osposobljavanja negativno utječu na potencijal uključivog rasta u Rumunjskoj. Troškovi za obrazovanje i dalje su među najnižima u EU-u, posebno na razinama obrazovanja koje su ključne za sprečavanje ranog napuštanja školovanja (što je i dalje česta pojava), jamčenje jednakih mogućnosti i suzbijanje nejednakosti u kasnijim životnim fazama. Razina sudjelovanja u kvalitetnom ranom obrazovanju i skrbi i dalje je ispod prosjeka EU-a, među ostalim i zbog nedostatka objekata. To utječe na broj žena koje sudjeluju na tržištu rada, ali i na rano stjecanje vještina. Zaostaje modernizacija mreže škola i njezina optimizacija kako bi se odgovorilo na demografska kretanja jer u 10 % škola ima previše učenika, dok u 58 % postoji višak kapaciteta. Stjecanje osnovnih i digitalnih vještina prate znatni izazovi. Pristup usmjeren na učenika nije dovoljno razvijen kod nastavnog osoblja. I dalje su prisutne nejednakosti između ruralnih i urbanih područja, a ranjivim skupinama, uključujući Rome, pristup visokokvalitetnom i uključivom obrazovanju i dalje je ograničen.
- (14) Tržište rada pod sve većim je pritiskom zbog činjenice da je stopa nezaposlenosti vrlo niska (4,2 % u 2018.), ali je sve manje radne snage, uz stalni manjak vještina. Stopa aktivnosti žena, posebno mladih i srednje dobi, niska je. To je uglavnom posljedica osobnih i obiteljskih dužnosti te niske stope sudjelovanja djece u dobi od 0 do 3 godine u sustavu formalne skrbi o djeci. Aktivne politike tržišta rada pružaju ograničen odgovor na potrebe tržišta rada, pri čemu su mjere uglavnom usmjerene na financijske poticaje, a ne na prilagođene i sveobuhvatne pristupe. Odgoda planirane reforme javne službe za zapošljavanje i dalje je važna prepreka za uspostavu osuvremenjenog sustava pružanja usluga poslodavcima i nezaposlenima. Situacija nije zadovoljavajuća ni kad je riječ o programima dokvalifikacije i pružanju integriranih usluga. Vještine se ne razvijaju u skladu s potrebama gospodarskih sektora koji se šire, a 81 % poslodavaca ima poteškoća u popunjavanju slobodnih radnih mjesta. Sektor informacijsko-komunikacijskih tehnologija raste, a broj Rumunja u dobi od 20 do 29 godina s diplomom iz područja znanosti, tehnologije, inženjerstva ili matematike smanjio se u razdoblju od 2014. do 2016. Trenutačno ne postoji procjena potreba za vještinama na globalnoj ili sektorskoj razini, a i dalje se ne koristi predviđanje potrebnih vještina, što otežava prilagodbu sustava obrazovanja i osposobljavanja potrebama tržišta rada. Počelo je uvođenje dvojnog strukovnog obrazovanja i osposobljavanja u cilju rješavanja problema nedostatka vještina. Međutim, strukovno obrazovanje i osposobljavanje učenici i roditelji još smatraju drugorazrednom opcijom, a razmjerno niska stopa zaposlenosti osoba koje su nedavno završile strukovno obrazovanje i osposobljavanje pokazuje da mu je važnost na tržištu rada

upitna. Visoko obrazovanje nije dovoljno usklađeno s potrebama tržišta rada. Iako je stopa stjecanja visokog obrazovanja u proteklih deset godina udvostručena, ona je i dalje niska.

- (15) Unatoč nedavnim poboljšanjima, stope siromaštva i nejednakosti dohotka i dalje su visoke, a regionalne se razlike produbljuju. Svakom trećem Rumunju i dalje prijete rizik od siromaštva i socijalne isključenosti, a posebno su ugrožene skupine kao što su djeca, Romi, osobe s invaliditetom i starije osobe. Socijalne službe ne raspolažu dovoljnim brojem kvalitetnog osoblja i nisu dostupne u svim dijelovima zemlje, zemljopisno su neravnomjerno raspoređene te nisu usklađene sa specifičnim potrebama zajednica. Samo u oko 20 % administrativnih teritorijalnih jedinica postoje licencirane socijalne službe. Službe su obično koncentrirane oko bogatijih ili urbanih područja, iako su potrebe veće u siromašnijim, ruralnim područjima i regijama. Ograničena integriranost službi za zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvo i socijalne usluge ne omogućava održivu uključenost različitih skupina u nepovoljnom položaju. Osobe s invaliditetom primaju tek ograničenu potporu za samostalan život i pristup zapošljavanju. Kad je riječ o položaju romske zajednice, napredak je vrlo slab. Stambena nezbrinutost najviša je u EU-u i štetna je za socijalnu uključenost. Stambena politika decentralizira se bez strateškog okvira, a siromašnim zajednicama često nedostaje financijskih sredstava. Pokazatelj socijalne referentnosti koji je poslužio kao osnova za dodjelu većine socijalnih naknada nije ažuriran od 2008., a usto mu se vrijednost znatno smanjila u odnosu na minimalnu plaću. Kao posljedica toga, stope siromaštva osoba s niskim i vrlo niskim intenzitetom rada povećale su se od 2010. za 50 %. Osim toga, socijalna sigurnost radnika s netipičnim radnim aranžmanima nije odgovarajuća. Svakom trećem radniku s netipičnim radnim aranžmanom prijete rizik od teške materijalne oskudice. Nadničari i sezonski radnici nemaju službeni pristup socijalnim pravima koja se odnose na nezaposlenost, roditeljski dopust, nesreće i ozljede na radu. Provedba reforme minimalnog dohotka, uvedena 2016., kojom bi se povećao opseg i primjerenost socijalne pomoći, ponovno je odgođena za 2021.
- (16) Za socijalni dijalog specifičan je mali broj kolektivnih ugovora, posebno na sektorskoj razini, među ostalim i zbog postojeće definicije sektora. Nadležna tijela donijela su planove za reviziju definicija gospodarskih sektora, ali dogovor još nije postignut. Osim okvira kolektivnog pregovaranja, pravovremeno i smisleno sudjelovanje socijalnih partnera u pitanjima provedbe politika i reformi ograničeno je. Socijalni dijalog uglavnom se odvija na službenoj razini u sklopu Gospodarskog i socijalnog vijeća i Odbora za socijalni dijalog. No, unatoč utvrđenom okviru za dijalog i savjetovanje, stabilnost i uloga tih institucija tijekom prošle godine su oslabile.
- (17) Nakon nekoliko godina umjerenog rasta plaća, Rumunjska je sada jedna od država članica s najbržim rastom plaća u EU-u. To je rezultat vladinih politika kojima se povećavaju plaće u javnom sektoru i minimalne plaće, rekordno niske stope nezaposlenosti i strukturnog nedostatka radne snage. Minimalna plaća i dalje nije sustavno određena i ne postoji objektivni mehanizam njezina određivanja. Uzastopna povećanja tijekom godina rezultirala su time da je 2017. svaki treći zaposlenik imao minimalnu plaću, što je gotovo četiri puta više nego 2011.
- (18) Zdravstveni sustav suočava se s mnogim problemima. Niska razina financiranja, neučinkovita upotreba javnih resursa i izostanak reformi ograničavaju djelotvornost zdravstvenog sustava. Zbog neprekidnog iseljavanja pojavio se znatni manjak liječnika i medicinskih sestara. Zdravstvena infrastruktura i učestalost neformalnih plaćanja i dalje su zabrinjavajući. Pristup uslugama zdravstvene skrbi osobama koje žive u ruralnim područjima i ranjivim skupinama ograničen je. Unatoč nedavnim

poboljšanjima ti čimbenici negativno utječu na zdravlje ljudi koje je i dalje ispod prosjeka EU-a. Poboljšanja skrbi u zajednici jako su potrebna, ali kasne. Početak pilot-projekta osnivanja centara za skrb u zajednici kasnio je, što se odrazilo na uvođenje integriranih usluga skrbi. Sektor dugotrajne skrbi nije spreman nositi se s izazovima koje predstavlja brzo starenje stanovništva. Dostupan je vrlo mali broj usluga skrbi i njege u kući, koje su uglavnom dostupne u područjima u kojima žive osobe s višim dohotkom. Pokrivenost uslugama dugotrajne skrbi i javni rashodi za te usluge među najnižima su u EU-u, dok je pristup dugotrajnoj skrbi, rehabilitaciji i palijativnoj skrbi slab.

- (19) Kvaliteta infrastrukture, među ostalim u sektorima prometa, energetike, gospodarenja otpadom i otpadnim vodama, i dalje je slaba te ograničava izgleda za rast u Rumunjskoj. Unatoč znatnim javnim ulaganjima nakon pristupanja Rumunjske EU-u njezina fizička infrastruktura i dalje je nedovoljno razvijena. Opće stanje i pouzdanost cestovnih i željezničkih mreža vrlo su loši. Infrastruktura ne ide u korak s prometnim potrebama koje proizlaze iz gospodarstva koje bilježi rast. Cestovna mreža među najnerazvijenijima je u EU-u, a kasni se s reformom željezničkog sektora. Tijekom posljednjih pet godina znatno su se povećale emisije stakleničkih plinova iz cestovnog prometa. Nadalje, veliki manjak ulaganja u održavanje uzrokovao je smanjenje brzine vlakova i utjecao na vrijeme isporuke željezničkog teretnog prijevoza. U gradskom prometu kronično nedostaju financijska sredstva, sektor je slabo organiziran, a administrativni kapaciteti lokalnih pružatelja usluga mali su. Jednako tako, i dalje su vidljivi nedostaci u infrastrukturi u sektorima prometa, energetike, gospodarenja otpadom i otpadnim vodama te energetske povezanosti. Sustav gospodarenja otpadom i dalje karakteriziraju vrlo niske stope recikliranja komunalnog otpada i vrlo visoke stope odlaganja otpada na odlagališta. I dalje su prisutni izazovi kad je riječ o postizanju cilja energetske učinkovitosti, a velikog prostora za napredak konkretno ima u poboljšanju energetske učinkovitosti zgrada.
- (20) Ukupni inovacijski kapaciteti u Rumunjskoj i dalje su niski, a velike razlike u produktivnosti i inovacijama između poduzeća u stranom vlasništvu i domaćih poduzeća dovode u pitanje njezinu konkurentnost u budućnosti. Ulaganja Rumunjske u istraživanje i razvoj najniža su u EU-u (0,5 % BDP-a), a rashodi za istraživanja i razvoj u javnom sektoru dodatno su se smanjili s 0,32 % BDP-a u 2011. na 0,21 % BDP-a u 2017., što onemogućuje izgradnju kapaciteta. Zbog toga je kvaliteta javne znanstvene baze i dalje vrlo niska, a znanstveni i poslovni sektor nedovoljno su povezani. Budući da se broj osoba sa završenim visokoškolskim obrazovanjem u području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike također dodatno smanjio, manjak vještina velik je izazov za inovacijski potencijal rumunjskog gospodarstva. Ako Rumunjska želi poboljšati inovacijski potencijal i konkurentnost, jedan od glavnih izazova je digitalizacija. Rumunjska ima loše rezultate u mnogim sastavnicama Indeksa digitalnog gospodarstva i društva, uključujući digitalne javne usluge, digitalne vještine općeg stanovništva i digitalizaciju poduzeća.
- (21) Rumunjska je ostvarila ograničen napredak u pogledu mjera poduzetih nakon što joj je upućena preporuka o kvalitetnijem određivanju prioriteta i pripremi projekata javnih ulaganja. Ministarstvo financija zaduženo je za izradu popisa prioriteta projekata javnih ulaganja u vrijednosti većoj od 100 milijuna RON (21 milijun EUR) i praćenje njihove provedbe, ali tim projektima upravljaju resorna ministarstva. Popis prioriteta projekata trenutačno obuhvaća oko 130 projekata, uglavnom u području prometa. Većina tih prioriteta projekata mogla bi se sufinancirati sredstvima iz fondova EU-a. Povlačenje sredstava iz fondova EU-a onemogućuju čimbenici kao što su ograničeni

administrativni kapaciteti za pripremu, određivanje prioriteta i provedbu velikih projekata ulaganja. Iako se u posljednje vrijeme veliki infrastrukturni projekti pripremaju i šalju Europskoj komisiji na odobrenje, još nedostaju neki važni projekti kao što je autocesta Sibiu-Pitești (kako bi se osigurala povezanost s koridorima TEN-T Rajna – Dunav i Istok – Istočno Sredozemlje), a provedba općenito i dalje zaostaje. Također, apsorpcija sredstava iz fondova EU-a dosad se odnosila na projekte pripremljene za prethodno programsko razdoblje, dok je portfelj novih projekata za tekuće razdoblje još potrebno u potpunosti razviti.

- (22) Djelotvorna javna nabava presudna je za postizanje važnih ciljeva politike u Rumunjskoj, uključujući učinkovitu javnu potrošnju, modernizaciju javne uprave i promicanje inovacija, održivog i uključivog rasta. U pogledu mjera poduzetih nakon što joj je upućena preporuka o poboljšanju transparentnosti javne nabave Rumunjska je ostvarila ograničeni napredak. Učinkovitost javne nabave i dalje je upitna, dok je u pitanje dovedena postojana provedba određenih mjera, prije svega pojednostavnjenje *ex ante* kontrola. Nacionalna strategija javne nabave naglašava važnost ujednačene *ex ante* kontrole koju provodi Nacionalna agencija za javnu nabavu. Opetovanim zakonodavnim inicijativama može se ugroziti postizanje ciljeva te strategije. Predvidljivost i stabilnost zakonodavstva o javnoj nabavi i dalje su važni izazovi, a nacionalna strategija javne nabave nije u potpunosti provedena.
- (23) Provedba javnih politika sve je nepredvidljivija, što negativno utječe na poslovno okruženje. Nedavni je primjer izvanredna odluka vlade kojom je, bez savjetovanja s dionicima i procjene učinka, donesen niz dalekosežnih mjera koje utječu na funkcioniranje bankarskog sektora, društava za upravljanje fondovima iz drugog mirovinskog stupa, energetskih i telekomunikacijskih poduzeća. Procjene regulatornog učinka i dalje su samo formalnost, a njihova se kvaliteta i stvarna uporaba znatno razlikuju među sektorima. Kontrola kvalitete procjena regulatornog učinka i oblikovanja politike ograničena je. Ne postoji održiv mehanizam praćenja politika s transparentnim sustavom izvješćivanja i *ex post* evaluacijama. Važne zakonodavne inicijative često se najavljuju netom prije donošenja. Dionici su nedovoljno uključeni u izradu i provedbu reformi, a istinski je dijalog rijedak, iako su potrebne institucijske strukture dostupne. Komplicirani administrativni postupci posebno utječu na mala i srednja poduzeća. Na primjer, složeni administrativni postupci za osnivanje poduzeća i regulatorni zahtjevi koji se primjenjuju na pružatelje usluga, uključujući regulirane profesije, ometaju daljnji razvoj tržišta. I dalje kasni donošenje odgovarajućeg zakonodavstva o upravljanju ljudskim resursima u javnoj upravi. Visoka rascjepkanost odgovornosti i resursa utječe na dosljednost i dostupnost pruženih javnih usluga, osobito na lokalnoj razini. Nacionalne i regionalne strategije za različite javne usluge nisu dobro prenesene u integrirane mjere na regionalnoj i lokalnoj razini. Financiranje javnih usluga nije jednako u cijeloj zemlji i često nije u skladu s lokalnim potrebama. Zanemareni su čimbenici poput jedinstvenog strateškog pristupa po vrsti usluge, postojeće praznine i potrebe za razvojem novih usluga. Prihodi lokalnih vlasti nisu stabilni ni predvidljivi. Poduzete su ograničene mjere za poboljšanje ravnoteže između odgovornosti koje bi trebalo decentralizirati i dodjeljivanja financijskih sredstava kako bi se lokalnim vlastima omogućilo pružanje kvalitetnih usluga. Potrebne su dodatne mjere za povećanje administrativnih kapaciteta na lokalnoj razini.
- (24) U vrlo važnim infrastrukturnim sektorima kao što su energetika i željeznički promet ključnu ulogu imaju poduzeća u državnom vlasništvu. Zahvaljujući povoljnom makroekonomskom okruženju nedavno su poboljšani njihovi ekonomski i financijski rezultati. Međutim, transparentnost i objavljivanje financijskih i operativnih rezultata

nisu poboljšani, a pravila o korporativnom upravljanju i dalje se samo rijetko primjenjuju. Specifični primjeri uključuju učestalo imenovanje privremenih odbora, što nije u skladu sa zakonom, i izostanak primjene instrumenata provedbe predviđenih zakonodavstvom na poduzeća koja krše propise. Rizici da bi se zakonodavstvo o poduzećima u državnom vlasništvu moglo znatno oslabiti nisu smanjeni. Time je poništen napredak ostvaren u pogledu preporuka za Rumunjsku iz 2015. i 2016. Zbog toga su pogoršani ključni uvjeti za promicanje učinkovite uporabe javnih sredstava i omogućen je prostor za loše odluke o ulaganjima. Zbog prijenosa vlasništva nekoliko većih poduzeća u državnom vlasništvu na novi Državni razvojni i investicijski fond bit će potrebna temeljita primjena strogih pravila o korporativnom upravljanju na taj Fond i društva u njegovu portfelju.

- (25) Razvoj događaja u protekloj godini uzrokovao je zabrinutost u pogledu vladavine prava i pojačao već postojeću veliku zabrinutost u pogledu postojanosti i održivosti prijašnjeg napretka Rumunjske u području reforme pravosudnog sustava i rješavanju problema korupcije na visokoj razini. Ta se pitanja prate u okviru mehanizma suradnje i provjere. Stupile su na snagu izmjene triju zakona u području pravosuđa koje sadržavaju niz mjera kojima se smanjuju pravna jamstva neovisnosti pravosuđa. One će vjerojatno ugroziti djelotvornost svakodnevnog rada sudaca i tužitelja i narušiti povjerenje javnosti u pravosuđe. Pravosudne institucije i suci izloženi su pritisku, među ostalim i osnivanjem posebnog odjela za progon kaznenih djela koja su navodno počinili suci. Mjere koje se poduzimaju u cilju izmjene kaznenog zakona i kodeksa o kaznenom postupku imale bi negativan učinak na djelotvornost kaznenih istraga i sudskih postupaka te bi se zbog njih mogao smanjiti opseg oblika korupcije koji se smatraju kaznenim djelom. Daljnji razlozi za zabrinutost odnose se na postupke razrješenja i imenovanja sudaca visoke razine. Nedavne objave upućuju na mogućnost da se ponovno razmotre mjere povezane s reformom pravosuđa.
- (26) Komisija u okviru mehanizma suradnje i provjere nastavlja pratiti reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije u Rumunjskoj. Ta područja stoga nisu obuhvaćena preporukama za Rumunjsku, ali su važna za razvoj pozitivnog socioekonomskog okruženja u toj zemlji.
- (27) Izradom programa za korištenje sredstava iz fondova EU-a u razdoblju 2021.–2027. mogli bi se ukloniti neki nedostaci utvrđeni u preporukama, osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Rumunjsku⁹. To bi Rumunjskoj omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u određenim sektorima, vodeći računa o regionalnim razlikama. Jačanje administrativnih kapaciteta države za upravljanje tim sredstvima važan je čimbenik uspjeha takvog ulaganja.
- (28) Komisija je u okviru Europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Rumunjske i objavila je u Izvješću za Rumunjsku za 2019. Ocijenila je i Program konvergencije za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih Rumunjskoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Rumunjskoj nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije jer je potrebno unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.

⁹ SWD(2019) 1022 final.

- (29) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2019. i njegovo je mišljenje¹⁰ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (30) Uzimajući u obzir detaljno ispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2019. i Program konvergencije za 2019. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1., 2., 4. i 5. u nastavku. Fiskalne politike iz preporuke 1. pridonose, među ostalim, uklanjanju neravnoteža povezanih s konkurentnošću i vanjskim položajem.

PREPORUČUJE da Rumunjska u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati usklađenost s Preporukom Vijeća od XX. lipnja 2019. radi ispravljanja značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Osigurati punu primjenu fiskalnog okvira. Ojačati poreznu disciplinu i naplatu poreza.
2. Očuvati financijsku stabilnost i pouzdanost bankarskog sektora. Osigurati održivost javnog mirovinskog sustava i dugoročnu održivost fondova iz drugog stupa mirovinskog osiguranja.
3. Poboljšati kvalitetu i uključivost obrazovanja, posebice za Rome i druge skupine u nepovoljnom položaju. Poboljšati vještine, uključujući digitalne vještine, prije svega povećanjem relevantnosti strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te visokog obrazovanja za tržište rada. Povećati pokrivenost i kvalitetu socijalnih usluga i dovršiti reformu minimalnog dohotka. Poboljšati funkcioniranje socijalnog dijaloga. Osigurati određivanje minimalne plaće na temelju objektivnih kriterija, u skladu s otvaranjem radnih mjesta i konkurentnošću. Poboljšati pristup zdravstvenoj skrbi i njezinu troškovnu učinkovitost, među ostalim preusmjeravanjem skrbi na izvanbolničku skrb.
4. Usmjeriti investicijsku politiku na promet, posebno njegovu održivost, niskouglijičnu energiju i energetska učinkovitost, ekološku infrastrukturu i inovacije, uzimajući u obzir regionalne razlike. Poboljšati pripremu i određivanje prioriteta za velike projekte i ubrzati njihovu provedbu. Poboljšati učinkovitost javne nabave i osigurati potpunu i održivu provedbu nacionalne strategije javne nabave.
5. Osigurati da se zakonodavnim inicijativama ne ugrožava pravna sigurnost tako što će se poboljšati kvaliteta i predvidljivost postupaka donošenja odluka, među ostalim odgovarajućim savjetovanjima s dionicima, djelotvornim procjenama učinka i pojednostavnjenim administrativnim postupcima. Ojačati korporativno upravljanje poduzeća u državnom vlasništvu.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

¹⁰ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.