



Brussel, 29.5.2013  
COM(2013) 373 final

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Roemenië**

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Roemenië voor de  
periode 2012-2016**

{SWD(2013) 373 final}

Aanbeveling voor een

## **AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Roemenië**

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Roemenië voor de periode 2012-2016**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

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

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie<sup>2</sup>,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement<sup>3</sup>,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zal zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 op basis van de voorstellen van de Commissie een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten<sup>4</sup> vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.
- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> COM(2013) 373 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2013)0052 en P7\_TA(2013)0053.

<sup>4</sup> Besluit 2013/208/EU van de Raad van 22 april 2013.

beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.

- (4) Op 6 juli 2012 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2012 van Roemenië vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Roemenië voor de periode 2011-2015 uitgebracht.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse<sup>5</sup> en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid 2013. Eveneens op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag<sup>6</sup> aangenomen. Daarin werd Roemenië niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 30 april 2013 heeft Roemenië zijn convergentieprogramma 2013 voor de periode 2012-2016 en zijn nationale hervormingsprogramma 2013 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma 2013 is de Raad van oordeel dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is en in overeenstemming met de beoordeling in de laatste prognose van de Commissie. Dankzij aanzienlijke consolidatie-inspanningen heeft Roemenië overeenkomstig de aanbeveling van de Raad in 2012 zijn overheidstekort onder de 3 % gebracht. Het convergentieprogramma streeft naar een middellangetermijndoelstelling (MTD) van -1 % van het bbp (voordien -0,7 % van het bbp), wat overeenstemt met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. De doelstelling van de in het programma opgenomen begrotingsstrategie is de MTD tegen 2014 te halen, wat bij herberekening door de Commissie aan de hand van de gezamenlijk overeengekomen methode overeenstemt met het halen van de MTD tegen 2015. De vooruitgang in structurele termen naar de MTD is in 2013 hoger dan 0,5 % en in 2014 ongeveer 0,4 %. In de programmaperiode werd de uitgavennorm gehaald. De aanpassing vond overwegend in 2013 plaats met maatregelen om de ontvangsten op te drijven, met inbegrip van verminderingen in de aftrekposten, betere landbouwbelasting, de invoering van een windfall-heffing na de deregulering van de gasprijzen en de invoering van een speciale belasting op de transmissie van elektriciteit en gas. De belangrijkste risico's voor het convergentieprogramma houden verband met verdere mogelijke financiële correcties in verband met de absorptie van EU-middelen, of de financiering van prioritaire

---

<sup>5</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>6</sup> COM(2012) 751 final.

projecten uit de nationale begroting, hernieuwde accumulatie van achterstallen, vooral bij de lokale overheid, en beperkte vooruitgang bij de herstructurering van staatsbedrijven. De overheidsschuld van Roemenië blijft betrekkelijk laag, namelijk 37,8 % van het bbp in 2012. De overheidsschuld zal in 2014 naar verwachting tot 38,6 % stijgen, maar zal in de programmaperiode onder de drempel van 60 % van het bbp blijven.

- (9) Naar aanleiding van een verzoek van Roemenië van 17 februari 2011 hebben de Europese Commissie en het IMF met de Roemeense autoriteiten onderhandelingen over een anticiperend economisch aanpassingsprogramma gevoerd. In het kader van de anticiperende bijstand van de EU verbond Roemenië zich ertoe een breed economisch beleidsprogramma uit te voeren met bijzondere aandacht voor structurele hervormingsmaatregelen om de werking van de arbeidsmarkt en de productmarkten te verbeteren en de veerkracht en het groeipotentieel van de Roemeense economie te verhogen. Terzelfder tijd zorgt het programma ervoor dat de begrotingsconsolidatie wordt voortgezet, het beheer van en de controle op de overheidsfinanciën worden verbeterd, en er in het externe beleid, het monetair beleid, het beleid inzake financiële stabiliteit en het beleid inzake de financiële markten hervormingen worden doorgevoerd. In maart 2013 verzocht Roemenië formeel om een verlenging van het IMF-programma met drie maanden. Nu de mogelijkheid een beroep te doen op middelen uit het EU-programma eind maart 2013 verstreken is, zal het programma eind juni 2013 definitief worden geëvalueerd.
- (10) De begrotingssituatie van Roemenië is verbeterd: in 2012 daalde het begrotingstekort onder 3 % en voor 2013 wordt een verdere begrotingsconsolidatie verwacht. De slechte naleving van de belastingwetgeving, vooral op het gebied van btw en belasting op arbeid, vormt een grote uitdaging voor het belastingstelsel van Roemenië. De milieubelastingen zijn onder het EU-gemiddelde. De overheidsschuld van Roemenië blijft laag, namelijk 34,7 % van het bbp in 2011. De overheidsschuld zal in 2014 naar verwachting tot 38 % stijgen, maar onder de drempel van 60 % van het bbp blijven. Hoewel Roemenië op korte of middellange termijn geen risico van druk op de begroting loopt, bestaat er vanwege leeftijdsgebonden uitgaven op de lange termijn wel een middelgroot risico. Er bestaat bezorgdheid in verband met de houdbaarheid en de toereikendheid van het pensioenstelsel omdat de verhouding tussen werkende bijdragebetalers en gepensioneerden laag is. Roemenië is nu een van de twee lidstaten die nog niet hebben besloten de pensioenleeftijd voor vrouwen en mannen gelijk te trekken en de arbeidsparticipatie van de groep oudere werknemers (41,4 % in 2012) is aanzienlijk lager dan het EU-gemiddelde.
- (11) De gezondheidssector in Roemenië wordt gekenmerkt door grote ongelijkheden wat betreft toegang tot diensten en kwaliteit van verstrekte diensten. Dit is onder meer het gevolg van het inefficiënte gebruik van de middelen en van slecht beheer. Er zijn hervormingen gestart om de gezondheidssector efficiënter te maken, maar er zijn niet aflatende inspanningen nodig. Het systeem zou kostenefficiënter kunnen worden, als er veel minder gebruik zou worden gemaakt van ziekenhuiszorg dan nu het geval is, en de primaire zorg en de verwijssystemen zouden worden verbeterd.
- (12) Roemenië bleef in 2012 een lage arbeidsparticipatie (63,8 %) hebben, hoewel er een lichte verbetering werd opgetekend ten opzichte van het voorgaande jaar (62,8 %). De Europa 2020-doelstelling van het land (70 % tegen 2020) blijft moeilijk haalbaar. De Roemeense arbeidsproductiviteit is nog altijd een van de laagste in de EU. De door de overheid geboden diensten op het gebied van activering van werklozen, arbeidsbemiddeling en herscholing zijn nog altijd van betrekkelijk lage kwaliteit.

Omdat de bestuurlijke capaciteit beperkt is, kan er geen doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid worden gevoerd door middel van kwalitatief hoogwaardige gepersonaliseerde diensten, en kunnen het actieve en het passieve arbeidsmarktbeleid niet beter worden geïntegreerd. De deelname van volwassenen aan een leven lang leren stagneert op zeer lage niveaus (1,6 % in 2011), wat aanzienlijk lager is dan het EU-gemiddelde (8,9 %). De werkgelegenheidscijfers en participatiegraden bij jongeren waren in 2012 bij de laagste in de EU (23,9 % respectievelijk 30,9 %), terwijl de jeugdwerkloosheid in 2012 22,7 % beliep. In Roemenië wordt het aandeel van jongeren die niet werken en evenmin een opleiding volgen of stage lopen steeds groter (16,8 % in 2012).

- (13) Armoedevermindering blijft een grote uitdaging. In 2011 loopt 40,3 % van de bevolking risico op armoede en sociale uitsluiting, wat bijna twee derde meer is dan het EU-gemiddelde van 24,2 %. Vooral kinderen zijn getroffen (49,1 %). De sociale overdrachten (met uitsluiting van pensioenen) hebben aanzienlijk minder effect op het terugdringen van de armoede dan overdrachten in de EU gemiddeld hebben, zowel voor de hele bevolking (23,7 % in Roemenië ten opzichte van 37,5 % voor de EU in 2011) als voor kinderen (22 % ten opzichte van 42,8 % voor de EU). Omdat de sociale uitkeringen weinig worden benut, een beperkte dekking hebben en niet toereikend zijn, hebben zij niet veel effect op het terugdringen van de armoede. In de nasleep van de hervorming van 2011 werden in 2012 op het gebied van sociale bijstand verschillende wetten aangenomen. Als de overblijvende wetgeving zou worden aangenomen, zou dit een grote stap zijn in de richting van de voltooiing van de hervorming. De band met activeringsmaatregelen zou echter verder kunnen worden versterkt. In 2012 werd de uitvoering van de nationale strategie voor de integratie van de Roma gestart, maar met eerder beperkte resultaten. Om de strategie doeltreffend ten uitvoer te leggen en de financiering toe te wijzen, moet er betere coördinatie tussen de belanghebbenden komen.
- (14) De onderwijswet van 2011, een grote hervorming waarbij een agenda op lange termijn werd vastgesteld om de kwaliteit van alle onderwijsniveaus op te krikken, is nog niet volledig operationeel. Om de onderwijshervorming tot een succes te maken, zullen de nodige financiële en personele middelen moeten worden ingezet om bestuurlijke capaciteit en beleidsvorming op te bouwen. De verbetering van de kwaliteit van zijn onderwijs- en opleidingssysteem is een grote uitdaging voor Roemenië. Het probleem van de schooluitval is groot: in 2012 bedroeg het Roemeense percentage van voortijdige schoolverlaters 17,3 %, wat veel hoger is dan het EU-gemiddelde van 13,5 % en de nationale doelstelling van 11,3 %. Vooral in landelijke en afgelegen gebieden en bij de Roma is de situatie problematisch. Het ontbreekt Roemenië bovendien aan een doeltreffend mechanisme om gegevens te verzamelen over voortijdige schoolverlaters: een allesomvattende strategie, die dit jaar moet worden aangenomen, zou dit moeten verhelpen. De toegang tot betaalbare kwalitatief hoogwaardige voorschoolse educatie en opvang blijft problematisch. Heel wat leerprogramma's van scholen voor beroepsonderwijs en van het hoger onderwijs zijn niet goed afgestemd op de vraag van de arbeidsmarkt en vooral het gebrek aan beroepsvaardigheden is een specifieke uitdaging. Het hoge werkloosheidspercentage bij afgestudeerden van het hoger onderwijs en het percentage overgekwalificeerde afgestudeerden tonen aan dat het een absolute prioriteit is dat het hoger onderwijs verder wordt afgestemd op de arbeidsmarkt. In de overgang van institutionele zorg naar alternatieve zorg voor kinderen die van ouderlijke zorg verstoken zijn, is weliswaar traag positieve vooruitgang geboekt, maar er moeten nog verdere inspanningen worden geleverd.

- (15) De geringe bestuurlijke capaciteit is een wezenlijk probleem voor Roemenië. Het openbaar bestuur wordt gekenmerkt door een onsamenhangend rechtskader: er moet vaak een beroep worden gedaan op noodordonnanties, de ministers werken amper samen en de bureaucratie is buitensporig. Het openbaar bestuur wordt ook ondermijnd door incompetentie, onvoldoende transparantie in de aanwervingen en een hoog personeelsverloop bij de managers. Door de geringe bestuurlijke capaciteit is de absorptie van EU-middelen laag. De absorptiedoelstelling die voor eind 2012 in het programma voor financiële bijstand van de EU was vastgelegd, werd bijlange niet bereikt. Eind 2012 bedroeg de totale absorptie 5,53 miljard EUR of 20,2 % van de totale middelen die via de structuurfondsen, het Cohesiefonds en de landbouwfondsen beschikbaar zijn. Dit was 2,47 miljard EUR onder de doelstelling van het programma voor eind 2012 van 8 miljard EUR. Het absorptiepercentage van de structuurfondsen en het Cohesiefonds is zelfs nog lager: eind maart 2013 bedroeg het 13 %. De absorptie van EU-middelen vertraagde bijna de volledige tweede helft van 2012, nadat de nationale en Europese controleurs verschillende tekortkomingen hadden vastgesteld in de beheers- en controlesystemen en in de openbare aanbestedingen. Er bestaat een groot risico dat een aanzienlijk deel van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2013 zal worden geannuleerd.
- (16) Roemenië heeft te kampen met verschillende problemen op het gebied van economische concurrentiekracht: zo blijft de productiviteit in de industrie en de dienstensector laag. Een zwak ondernemingsklimaat en het gebrek aan steun voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) zijn grote uitdagingen. Verbeteringen van het ondernemingsklimaat zouden moeten worden opgenomen in een ruimere, samenhangende strategie voor e-overheid om een bestuurlijke cultuur van transparantie en rechtszekerheid te bevorderen en te voorzien in betere onlinediensten van de overheid. Roemenië zou ook inspanningen moeten leveren om de toegang tot financiering te vergemakkelijken en de administratieve lasten voor kmo's te verminderen. De O&O-intensiteit is bijzonder laag (0,48 % in 2011) en de investeringen moeten aanzienlijk efficiënter worden. De investeerders in O&O moeten voorrang geven aan activiteiten die het potentieel hebben om particuliere investeringen aan te trekken. Roemenië zou ook het kader inzake intellectuele-eigendomsrechten moeten versterken met het oog op een betere commercialisering van onderzoeksresultaten.
- (17) In Roemenië worden de sectoren energie en vervoer gekenmerkt door weinig mededinging en efficiëntie. Het inefficiënte en ondoorzichtige beheer van de staatsbedrijven in deze sectoren blijft een groot probleem. De energie-efficiëntie van gebouwen, stadsverwarming, industrie en vervoer verhogen, is een andere belangrijke uitdaging. Roemenië is de op twee na meest energie-intensieve economie in de EU, met een energie-intensiteit die 2,5 maal hoger is dan het EU-gemiddelde. Het is ook de op twee na meest koolstofintensieve economie in de EU. De particuliere woningen in Roemenië verbruiken acht keer meer energie dan het EU15-gemiddelde, doordat de stadsverwarming inefficiënt is en de gebouwen niet degelijk geïsoleerd zijn. De integratie van de elektriciteits- en de gasmarkt van Roemenië in de EU-markten blijft onvolledig en de grensoverschrijdende verbindingen voor gas moeten nog tot stand worden gebracht.
- (18) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Roemenië verricht. Zij heeft het convergentieprogramma en het nationale hervormingsprogramma beoordeeld. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in

Roemenië, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 8 weergegeven.

- (19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Roemenië onderzocht. Zijn advies<sup>7</sup> daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Roemenië in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. Het programma voor financiële bijstand van de EU/IMF te voltooien.
2. Te zorgen voor groeivriendelijke begrotingsconsolidatie en de begrotingsstrategie voor 2013 en daarna zoals gepland uit te voeren, zodat de middellangetermijndoelstelling tegen 2015 kan worden gehaald. De belastinginning te verbeteren door een allesomvattende strategie voor de naleving van de belastingwetgeving uit te voeren en zwartwerk te bestrijden. Daarnaast na te gaan hoe meer beroep kan worden gedaan op milieubelastingen. De pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen gelijk te trekken en de pensioenhervorming te ondersteunen door de inzetbaarheid van oudere werknemers te bevorderen.
3. De hervormingen van de gezondheidssector voort te zetten teneinde die efficiënter, van betere kwaliteit en toegankelijker te maken, met name voor mensen uit achtergestelde groepen en uit afgelegen en geïsoleerde gemeenschappen. Het buitensporige gebruik van ziekenhuiszorg te verminderen door de ambulante zorg te versterken.
4. De arbeidsmarktparticipatie te verbeteren, alsook de inzetbaarheid en productiviteit van de arbeidskrachten, door het actieve arbeidsmarktbeleid te herzien en te versterken, te voorzien in opleiding en gepersonaliseerde diensten en een leven lang leren te bevorderen. De capaciteit van het Nationale Arbeidsbureau te vergroten door de kwaliteit en de dekking van zijn diensten te verbeteren. Om de jeugdwerkloosheid te bestrijden, onverwijld het nationale plan tot bestrijding van de jeugdwerkloosheid uitvoeren, bijvoorbeeld door middel van een jeugdgarantie. Om de armoede te verlichten, de sociale overdrachten efficiënter te maken, zeker die voor kinderen. De hervorming van de sociale bijstand te voltooien door de desbetreffende wetgeving aan te nemen en de band met activeringsmaatregelen te versterken. Ervoor te zorgen dat de nationale strategie voor de integratie van de Roma resultaten oplevert.
5. De onderwijshervorming te versnellen, met inbegrip van de opbouw van bestuurlijke capaciteit zowel op centraal als lokaal niveau, en het effect van de hervormingen te evalueren. De hervormingen in het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding te versnellen. Het hoger onderwijs verder af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt en de toegang voor mensen uit achtergestelde groepen te verbeteren. Een nationale strategie inzake voortijdige schoolverlaters uit te voeren, met betere toegang, ook voor Roma-kinderen, tot kwalitatief hoogwaardige voorschoolse educatie. De overgang van institutionele naar alternatieve zorg voor kinderen die van ouderlijke zorg verstoken zijn te versnellen.
6. Het beheer en de kwaliteit van de instellingen en het openbaar bestuur te versterken, voornamelijk door de capaciteit voor strategische en budgettaire planning te

---

<sup>7</sup> Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

verbeteren, het openbaar bestuur professioneler te maken door middel van beter personeelsbeheer en de mechanismen voor coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus te versterken. De kwaliteit van de regelgeving aanzienlijk te verbeteren aan de hand van effectbeoordelingen en systematische evaluaties. De absorptie van EU-middelen te versnellen, met name door de beheers- en controlesystemen te versterken en de openbare aanbestedingen te verbeteren.

7. Het ondernemingsklimaat te verbeteren en te vereenvoudigen, met name door de administratieve lasten voor de kmo's te verlichten en een samenhangende strategie voor e-overheid uit te voeren. De toegang tot financiering voor kmo's te vergemakkelijken en te diversifiëren. Te zorgen voor nauwere banden tussen onderzoek, innovatie en industrie, met name door voorrang te geven aan O&O-activiteiten die het potentieel hebben om particuliere investeringen aan te trekken. De inspanningen ter verbetering van de kwaliteit, de onafhankelijkheid en de efficiëntie van het gerecht op te drijven zodat meer zaken worden opgelost en corruptie doeltreffender wordt bestreden.
8. De mededinging en efficiëntie van netwerkindustrieën te bevorderen, door ervoor te zorgen dat de nationale regelgevende instanties onafhankelijk zijn en over de nodige capaciteit beschikken en door de hervorming van het beheer van de staatsbedrijven in de sectoren energie en vervoer voort te zetten. Een allesomvattend vervoersplan op lange termijn aan te nemen en de breedbandinfrastructuur te verbeteren. Gereguleerde gas- en elektriciteitsprijzen te blijven afschaffen en de energie-efficiëntie te verbeteren. De grensoverschrijdende integratie van energienetwerken te verbeteren en de uitvoering van de projecten voor gasinterconnectie te versnellen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*