



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 373 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al României pentru 2013

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României
pentru perioada 2012-2016**

{SWD(2013) 373 final}

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al României pentru 2013

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României
pentru perioada 2012-2016**

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice¹, în special articolul 9 alineatul (2),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene²,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European³,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

întrucât:

- (1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, Strategia Europa 2020, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice, care se va concentra pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.
- (2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat, pe baza propunerilor Comisiei, o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 Consiliul a adoptat o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre⁴, care formează împreună „orientările integrate”. Statele membre au fost invitate să țină seama de orientările integrate în cadrul politicilor economice și de ocupare a forței de muncă aplicate la nivel național.

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² COM (2013) 373 final.

³ P7_TA(2013)0052 și P7_TA(2013)0053.

⁴ Decizia 2013/208/UE a Consiliului din 22 aprilie 2013.

- (3) La 29 iunie 2012, șefii de stat și de guvern au convenit asupra unui Pact pentru creștere economică și locuri de muncă, care oferă un cadru coerent de acțiune la nivel național, dar și la nivelul UE și al zonei euro, și care utilizează toate pârghiile, instrumentele și politicile existente. Ei au stabilit acțiunile care trebuie întreprinse la nivelul statelor membre, exprimându-și în special angajamentul deplin față de îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020 și față de punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări.
- (4) La 6 iulie 2012, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al României pentru 2012 și a emis un aviz cu privire la Programul actualizat de convergență al României pentru perioada 2011-2015.
- (5) La 28 noiembrie 2012, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii⁵, marcând începutul semestrului european 2013 de coordonare a politicilor economice. Tot la 28 noiembrie 2012, Comisia a adoptat, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă⁶, în care nu a identificat România ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (6) La 14 martie 2012, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru asigurarea stabilității financiare, a consolidării fiscale și a acțiunilor de promovare a creșterii economice. Consiliul European a subliniat că este necesar să se continue consolidarea finanțelor publice într-un mod diferențiat și favorabil creșterii, să fie restabilite condițiile normale de creditare a economiei, să se promoveze creșterea economică și competitivitatea, să se combată șomajul și consecințele sociale ale crizei și să se modernizeze administrația publică.
- (7) La 30 aprilie 2013, România și-a prezentat Programul de convergență pentru perioada 2012-2016 și Programul național de reformă pentru 2013. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (8) Pe baza evaluării, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului, a Programului de convergență pentru 2013, Consiliul consideră că scenariul macroeconomic care stă la baza previziunilor bugetare din program este plauzibil și coerent cu evaluarea făcută de Comisia Europeană în ultimele sale previziuni. Datorită eforturilor substanțiale de consolidare pe care le-a depus și în conformitate cu recomandarea Consiliului, România și-a redus în 2012 deficitul public până sub pragul de 3 %. Obiectivul pe termen mediu înscris în Programul de convergență este de -1 % din PIB (anterior – 0,7 % din PIB), încadrându-se astfel în cerințele Pactului de stabilitate și de creștere. Obiectivul strategiei bugetare descrise în program este de a îndeplini obiectivul pe termen mediu până în 2014, ceea ce, conform recalculărilor făcute de Comisie în baza metodologiei stabilite de comun acord, ar însemna îndeplinirea obiectivului pe termen mediu până în 2015. În termeni structurali, progresele realizate în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu sunt de peste 0,5 % din PIB în 2013 și de aproximativ 0,4 % în 2014. A fost atins criteriul de referință în materie de cheltuieli corespunzător întregii perioade de desfășurare a programului. Ajustarea este prevăzută pentru prima parte a anului 2013, printre măsurile avute în vedere numărându-se măsuri de creștere a veniturilor bugetare, inclusiv prin aplicarea de reduceri pentru cheltuielile deductibile fiscal, o impozitare mai eficientă în agricultură, introducerea unei taxe excepționale în urma dereglementării prețurilor la gazele naturale și introducerea unei taxe speciale pentru transportul și distribuția de energie electrică și gaze. Principalele riscuri pentru Programul de

⁵ COM (2012) 750 final.

⁶ COM (2012) 751 final.

convergență sunt legate de aplicarea unor eventuale corecții financiare suplimentare referitoare la absorbția fondurilor UE sau de finanțarea din bugetul național a proiectelor prioritare, de acumularea de noi arierate, în special la nivelul administrațiilor locale, și de progresele limitate înregistrate în ceea ce privește restructurarea întreprinderilor deținute de stat. Datoria publică a României continuă să fie relativ scăzută, reprezentând în 2012 37,8 % din PIB. Se așteaptă ca nivelul datoriei publice să crească până la 38,6 % în 2014, menținându-se însă sub plafonul de 60 % din PIB pe durata de derulare a programului.

- (9) În urma unei cereri prezentate de România la 17 februarie 2011, Comisia Europeană și FMI au negociat cu autoritățile române un program preventiv de ajustare economică. În contextul asistenței preventive a UE, România s-a angajat să pună în aplicare un program amplu de politici economice, cu un accent special pe măsuri de reformă structurală menite să amelioreze funcționarea pieței forței de muncă și a pieței produselor și să sporească reziliența și potențialul de creștere ale economiei românești. Programul a asigurat totodată continuarea procesului de consolidare fiscală, îmbunătățirea gestiunii și controlului finanțelor publice și întreprinderea reformelor necesare în ceea ce privește politica externă, politica monetară, politica privind stabilitatea financiară și cea privind piețele financiare. În luna martie 2013, România a solicitat formal prelungirea cu trei luni a programului FMI. Cu toate că posibilitatea de a obține fonduri prin programul UE a luat sfârșit la sfârșitul lunii martie 2013, analiza finală a programului se va efectua până la sfârșitul lunii iunie 2013.
- (10) Situația finanțelor publice ale României s-a îmbunătățit, deficitul bugetar coborând sub 3 % în 2012 și o nouă consolidare fiscală fiind așteptată în 2013. Nivelul redus de conformitate fiscală reprezintă o provocare majoră pentru sistemul fiscal al României, în special în ceea ce privește TVA și impozitarea veniturilor salariale. Nivelul taxelor de mediu este sub media UE. Datoria publică a României este în continuare scăzută, reprezentând în 2011 34,7 % din PIB. Se așteaptă ca nivelul datoriei publice să ajungă la 38 % în 2014, menținându-se însă sub plafonul de 60 % din PIB. Cu toate că România nu riscă să fie supusă presiunilor bugetare pe termen scurt sau mediu, pe termen lung este expusă unui risc de intensitate medie ca urmare a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației. Există preocupări cu privire la sustenabilitatea și adecvarea sistemului de pensii, având în vedere procentul scăzut al contribuabililor care sunt activi pe piața muncii față de procentul persoanelor care beneficiază de drepturi de pensie. România este în prezent unul dintre cele două state membre care nu a luat încă nicio decizie în sensul egalizării vârstei de pensionare pentru femei și pentru bărbați și în care rata de ocupare a lucrătorilor vârstnici (41,4 % în 2012) este considerabil mai mică decât media UE.
- (11) Sectorul sănătății din România se caracterizează prin inegalități importante din punctul de vedere al accesului la servicii și al calității acestora, inegalități datorate, printre altele, și utilizării ineficiente a resurselor și gestionării defectuoase. Au fost demarate reforme pentru îmbunătățirea eficienței sistemului de sănătate, dar sunt necesare în continuare eforturi susținute în acest sens. Eficiența costurilor sistemului ar putea fi sporită prin reducerea recurgerii excesive la spitalizare în cazul pacienților care pot fi tratați ambulatoriu și prin consolidarea asistenței medicale primare și a sistemelor de orientare a pacienților către centrele specializate.

- (12) În 2012, rata de ocupare în România a fost în continuare scăzută (63,8 %), constatându-se o ușoară îmbunătățire față de anul anterior (când aceasta se situa la 62,8 %). Obiectivul de 70 % până în 2020, stabilit de România în contextul Strategiei Europa 2020, rămâne dificil de atins. Productivitatea forței de muncă a României este, în continuare, printre cele mai scăzute din UE. Calitatea serviciilor de activare profesională în sectorul public, de căutare a unui loc de muncă și de reorientare profesională este, în continuare, relativ scăzută. Capacitatea administrativă redusă nu permite formularea eficientă de politici active în domeniul pieței forței de muncă prin furnizarea de servicii personalizate de calitate, așa cum nu permite nici o mai bună integrare a politicilor active și pasive în domeniul pieței forței de muncă. Participarea adulților la programele de învățare pe tot parcursul vieții stagnează în continuare la niveluri foarte scăzute (1,6 % în 2011), considerabil sub media UE (8,9 %). Ratele de ocupare și de activitate în rândul tinerilor au fost în 2012 printre cele mai scăzute din UE (23,9 % și, respectiv, 30,9 %), în timp ce rata șomajului în rândul tinerilor a fost ridicată, situându-se la 22,7 % în 2012. În România, procentul tinerilor care nu sunt încadrați profesional și nici nu urmează vreun program educațional sau de formare este ridicat și în creștere (16,8 % în 2012).
- (13) Reducerea sărăciei continuă să fie o problemă importantă. În 2011, o proporție de 40,3 % din populația României era expusă riscului de sărăcie și de excluziune socială, aproape cu două treimi mai mult decât media UE de 24,2 %. Copiii sunt o categorie în mod special afectată (49,1 %). Impactul transferurilor sociale (excluzând pensiile) asupra reducerii sărăciei este, în continuare, cu mult sub eficiența medie a transferurilor din UE, atât pentru ansamblul populației (23,7 % în România comparativ cu 37,5 % pentru UE în 2011), cât și pentru copii (22 % comparativ cu 42,8 % pentru UE). Rata redusă de utilizare a serviciilor de asistență socială, precum și acoperirea scăzută și insuficienta adecvare a acestora continuă să submineze capacitatea acestora de a reduce sărăcia. În domeniul asistenței sociale, în 2012 au fost adoptate mai multe acte legislative în vederea continuării reformei din 2011. Adoptarea actelor legislative rămase ar constitui un progres important în direcția finalizării procesului de reformă. Ar putea însă ca aceste acte legislative să fie combinate mai sistematic cu măsuri de activare. În 2012 a început punerea în aplicare a Strategiei naționale privind integrarea romilor, însă rezultatele acesteia sunt modeste. Este necesară îmbunătățirea coordonării dintre diferitele părți interesate pentru punerea în aplicare eficace a strategiei, inclusiv a alocării finanțării.
- (14) Legea învățământului din 2011, o reformă importantă prin care s-a stabilit un program pe termen lung de îmbunătățire a calității învățământului la toate nivelurile, nu este încă pe deplin operațională. Pentru reușita reformei învățământului, resursele financiare și umane necesare vor trebui direcționate înspre dezvoltarea capacității administrative și elaborarea politicilor. România se confruntă cu o provocare majoră în ceea ce privește îmbunătățirea calității sistemului său de învățământ și de formare. Părăsirea timpurie a școlii este o problemă importantă; situată la 17,3 % în 2012, rata părăsirii timpurii a școlii este în România cu mult peste media UE de 13,5 % și peste obiectivul național de 11,3 %. Dificultățile persistă în special în zonele rurale și izolate și în cazul romilor. România nu dispune de un sistem adecvat de colectare a datelor referitoare la elevii care părăsesc timpuriu școala; adoptarea anul acesta a unei strategii cuprinzătoare în acest domeniu ar trebui să contribuie la remedierea acestui aspect. Accesul la structuri de calitate și accesibile financiar pentru educația și îngrijirea copiilor preșcolari este, în continuare, problematic. Necorelarea dintre competențele propuse și cele cerute pe piața muncii caracterizează un număr mare de programe de învățământ universitar și profesional, nivelul slab al calificărilor profesionale

constituind o problemă specifică în acest context. Având în vedere rata ridicată a șomajului în rândul absolvenților de studii universitare și rata supracalificării, alinierea suplimentară a învățământului universitar la piața muncii constituie o prioritate de prim-plan. S-au realizat progrese încurajatoare, dar lente, în tranziția de la îngrijirea instituțională la îngrijirea alternativă în cazul copiilor lipsiți de îngrijire părintească, însă sunt necesare eforturi suplimentare în acest sens.

- (15) Capacitatea administrativă insuficientă este o sursă principală de preocupare pentru România. Administrația publică se caracterizează printr-un cadru juridic incoerent, prin recurgerea frecventă la ordonanțe de urgență, printr-un nivel scăzut de cooperare interministerială și printr-o birocrație excesivă. Eficiența acesteia este, de asemenea, subminată de o carență a competențelor, de lipsa transparenței în ceea ce privește recrutarea personalului și de o rată ridicată de rotație a personalului de conducere. Slaba capacitate administrativă se reflectă în rata scăzută de absorbție a fondurilor UE. Obiectivul de absorbție convenit pentru sfârșitul anului 2012 în cadrul programului de asistență financiară al UE nu a fost atins, existând un decalaj considerabil față de acesta. La sfârșitul anului 2012, absorbția cumulativă era de 5,53 miliarde EUR sau 20,2 % din totalul fondurilor structurale, de coeziune și agricole disponibile, adică cu 2,47 miliarde EUR mai puțin decât obiectivul stabilit în cadrul programului pentru sfârșitul anului 2012, care era de 8 miliarde EUR. Rata de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune este și mai scăzută, fiind de 13 % la sfârșitul lunii martie 2013. În cea mai mare parte a celei de a doua jumătăți a anului 2012, nivelul de absorbție a fondurilor UE a stagnat după ce auditorii naționali și europeni au identificat o serie de deficiențe la nivelul sistemelor de gestiune și de control și în ceea ce privește achizițiile publice. Există un risc semnificativ ca o parte substanțială din fondurile structurale și de coeziune să fie dezangajate în 2013.
- (16) România se confruntă cu o serie de dificultăți în ceea ce privește competitivitatea economică, productivitatea în sectorul industrial și al serviciilor rămânând scăzută. Principalele probleme sunt un mediu de afaceri slab dezvoltat și o susținere insuficientă a cercetării și dezvoltării (C&D). Îmbunătățirile aduse mediului de afaceri ar trebui integrate într-o strategie mai largă și coerentă de e-guvernare, care să promoveze o cultură administrativă a transparenței și a securității juridice și să furnizeze servicii online mai bune pentru public. România ar trebui, de asemenea, să depună eforturi pentru a facilita accesul IMM-urilor la finanțare și pentru a reduce sarcina administrativă care le revine acestora. Intensitatea C&D este extrem de scăzută (0,48 % în 2011), iar eficiența și eficacitatea investițiilor trebuie îmbunătățite considerabil. Investitorii în C&D trebuie să acorde prioritate activităților care ar putea atrage investiții private. România ar trebui, de asemenea, să consolideze cadrul de protecție a drepturilor de proprietate intelectuală pentru a asigura o mai bună comercializare a rezultatelor cercetării.
- (17) În România, concurența și eficiența sunt scăzute în domeniul energiei și transporturilor. Lipsa de eficiență și cadrul de guvernare lipsit de transparență al întreprinderilor deținute de stat în aceste sectoare reprezintă o provocare importantă. Sporirea eficienței energetice a clădirilor, a rețelelor de termoficare, a sectoarelor industriale și în domeniul transporturilor constituie o altă provocare importantă. România este a treia cea mai energointensivă economie din UE, cu o intensitate energetică de 2,5 ori mai mare decât media UE. Este, de asemenea, a treia economie din UE cu nivelul cel mai ridicat de emisii de carbon. Clădirile de locuințe din România consumă de opt ori mai multă energie decât media țărilor UE-15 din cauza unui sistem ineficient de termoficare și a faptului că respectivele clădiri nu sunt izolate

în mod corespunzător. Integrarea piețelor energiei electrice și gazelor naturale pe piețele UE este, în continuare, incompletă și nu au fost încă realizate interconexiunile transfrontaliere ale rețelelor de gaze.

- (18) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a României și a evaluat Programul de convergență și Programul național de reformă ale României. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestor programe din punctul de vedere al asigurării sustenabilității politicii bugetare și socioeconomice a României, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, dată fiind necesitatea de a consolida guvernanta economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările formulate de Comisie în cadrul semestrului european sunt reflectate în recomandările 1 – 8 de mai jos.
- (19) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență al României, iar avizul⁷ său este reflectat în special în recomandarea 1 de mai jos,

RECOMANDĂ ca România să depună eforturi în perioada 2013-2014 astfel încât:

1. să ducă la bun sfârșit programul de asistență financiară UE/FMI;
2. să asigure o consolidare fiscală favorabilă creșterii economice și să pună în aplicare strategia bugetară pentru anul 2013 și pentru perioada ulterioară conform calendarului prevăzut, asigurând astfel atingerea obiectivului pe termen mediu până în 2015; să îmbunătățească sistemul de colectare a impozitelor prin aplicarea unei strategii cuprinzătoare de asigurare a conformității fiscale și să combată munca nedeclarată. În paralel, să exploreze modalitățile prin care să recurgă într-o mai mare măsură la taxele de mediu; să egalizeze vârsta de pensionare pentru femei și pentru bărbați și să susțină reforma pensiilor prin promovarea șanselor de angajare a lucrătorilor vârstnici;
3. să continue reformele în sistemul sănătății pentru a spori eficiența, calitatea și accesibilitatea acestuia, în special pentru persoanele defavorizate și pentru comunitățile îndepărtate și izolate; să reducă recurgerea la spitalizarea excesivă a pacienților, inclusiv prin îmbunătățirea serviciilor de tratament ambulatoriu;
4. să asigure o mai bună participare pe piața muncii și să sporească capacitatea de inserție profesională și productivitatea forței de muncă prin revizuirea și consolidarea politicilor active în domeniul pieței forței de muncă, prin asigurarea de servicii de formare și îndrumare individualizate și prin promovarea învățării pe tot parcursul vieții; să consolideze capacitatea Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă pentru a spori calitatea și acoperirea serviciilor acesteia; pentru a combate șomajul în rândul tinerilor, să pună în aplicare fără întârziere Planul național pentru încadrarea în muncă a tinerilor, inclusiv, de exemplu, printr-o garanție pentru tineri; să combată sărăcia, să îmbunătățească eficacitatea și eficiența transferurilor sociale, acordând o atenție deosebită copiilor; să ducă la bun sfârșit reforma serviciilor de asistență socială prin adoptarea legislației relevante și prin combinarea sistematică a acesteia cu măsuri de activare; să asigure aplicarea pe teren a Strategiei naționale de integrare a romilor;

⁷

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

5. să accelereze reforma sistemului de învățământ, inclusiv prin consolidarea capacității administrative atât la nivel central, cât și la nivel local, și să evalueze impactul reformelor; să accelereze reformele în domeniul învățământului profesional și al formării; să alinieze și mai mult învățământul universitar la cerințele pieței muncii și să îmbunătățească accesul persoanelor defavorizate; să pună în aplicare o strategie națională cu privire la fenomenul părăsirii timpurii a școlii, punând accentul pe îmbunătățirea accesului copiilor preșcolari, inclusiv al romilor, la o educație de calitate; să accelereze tranziția de la îngrijirea instituțională la îngrijirea alternativă pentru copiii lipsiți de îngrijire părintească;
6. să consolideze guvernanta și calitatea instituțiilor și a administrației publice, în special prin îmbunătățirea capacității de planificare strategică și bugetară, prin sporirea profesionalismului funcționarilor publici printr-o mai bună gestionare a resurselor umane și prin întărirea mecanismelor de coordonare între diferitele niveluri de guvernare; să îmbunătățească semnificativ calitatea actelor legislative, prin utilizarea evaluărilor impactului și a evaluărilor sistematice; să depună eforturi suplimentare pentru asigurarea unei absorbții mai rapide a fondurilor UE, în special prin consolidarea sistemelor de gestiune și de control și prin îmbunătățirea procedurilor de achiziții publice;
7. să îmbunătățească și să simplifice mediul de afaceri, în special prin reducerea sarcinii administrative pentru IMM-uri și prin punerea în aplicare a unei strategii coerente în materie de e-guvernare; să faciliteze și să diversifice accesul IMM-urilor la finanțare; să asigure realizarea unei asocieri mai strânse între cercetare, inovare și întreprinderi, în special prin acordarea unui statut prioritar activităților de cercetare și dezvoltare care sunt susceptibile să atragă investiții private; să intensifice eforturile în sensul îmbunătățirii calității și independenței sistemului judiciar, precum și a eficienței acestuia în materie de soluționare a cauzelor și de combatere a corupției;
8. să promoveze concurența și eficiența în industriile de rețea, prin asigurarea independenței și a capacității de acțiune a autorităților naționale de reglementare și prin continuarea reformei guvernantei corporative în cadrul întreprinderilor deținute de stat din sectoarele energiei și transporturilor; să adopte un plan cuprinzător și pe termen lung în domeniul transporturilor și să îmbunătățească infrastructura de comunicații în bandă largă; să continue să dereglementeze prețurile la gaze și la electricitate și să îmbunătățească eficiența energetică; să îmbunătățească integrarea transfrontalieră a rețelelor energetice și să accelereze punerea în aplicare a proiectelor de interconectare a rețelelor de gaze.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*