



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 523 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2019 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2019 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Rumunię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (2) Sprawozdanie krajowe na 2019 r. dotyczące Rumunii³ zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Rumunii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r., działań następnych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Rumunii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r.⁴ W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Rumunii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności słabe punkty wiążą się ze spadkiem konkurencyjności kosztowej, rosnącym deficytem obrotów bieżących w kontekście ekspansywnej polityki fiskalnej i nieprzewidywalnego otoczenia działalności gospodarczej. Niedawne inicjatywy legislacyjne powodują ryzyko dla funkcjonowania sektora finansowego i mogą utrudnić inwestycje prywatne.
- (3) W dniu 9 maja 2019 r. Rumunia przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 8 maja 2019 r. – program konwergencji na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁵, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym⁶.
- (5) Rumunia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2019 r. rząd planuje deficyt nominalny na poziomie 2,8 % PKB w 2019 r., a następnie jego stopniowe zmniejszenie – do poziomu 2,0 % PKB w 2022 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego⁷ nie planuje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny w wysokości 1 % PKB, w okresie objętym programem. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB pozostanie do 2022 r. na poziomie poniżej 40 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach. Oprócz tego nie sprecyzowano jeszcze dostatecznie środków niezbędnych do osiągnięcia planowanego deficytu docelowego.

³ SWD(2019) 1022 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

- (6) W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada, zgodnie z art. 121 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), stwierdziła, że w Rumunii wystąpiło w 2017 r. znaczne odnotowane odchylenie od średniookresowego celu budżetowego. W związku ze stwierdzonym znacznym odchyleniem w dniu 22 czerwca 2018 r. Rada zaleciła Rumunii przyjęcie koniecznych środków w celu zapewnienia, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto⁸ nie przekroczyła 3,3 % w 2018 r. i 5,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,8 % PKB dla każdego roku. W dniu 4 grudnia 2018 r. Rada stwierdziła, że Rumunia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 22 czerwca 2018 r. i wydała zmienione zalecenie. W nowym zaleceniu Rada wezwała Rumunię do przyjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,5 % w 2019 r., co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej na poziomie 1,0 % PKB. W dniu XX czerwca 2019 r. Rada stwierdziła, że Rumunia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 4 grudnia 2018 r. Ponadto z danych dotyczących wyniku budżetu za 2018 r. wynika, że w Rumunii wystąpiło w 2018 r. znaczne odchylenie od zalecanej korekty. Zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE i art. 10 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 w dniu 5 czerwca 2019 r. Komisja wystosowała do Rumunii ostrzeżenie w sprawie odnotowanego w 2018 r. znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W dniu XX czerwca 2019 r. Rada przyjęła kolejne zalecenie, w którym potwierdzono, że Rumunia powinna wprowadzić niezbędne środki w celu zapewnienia, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,5 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia odchylenia od tego zalecenia w 2019 r.
- (7) W odniesieniu do 2020 r. Rada zaleciła Rumunii w dniu XX czerwca 2019 r. przyjęcie koniecznych środków w celu zapewnienia, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 5,1 %, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,75 % PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko odchylenia od tego wymogu w 2020 r. Ponadto w prognozie Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy w 2019 r. i w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że ze względu na wyraźnie pogarszające się prognozy budżetowe, od 2019 r. konieczne będą znaczące dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu, zgodnie z zaleceniem skierowanym do Rumunii w dniu XX czerwca 2019 r. dotyczącym skorygowania znacznego odnotowanego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.
- (8) W rumuńskim planowaniu budżetowym konsekwentnie nie uwzględnia się przepisów krajowych ram budżetowych. Zgodnie z krajową regułą dotyczącą deficytu strukturalnego wymagana jest zgodność lub konwergencja ze średniookresowym

⁸ Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

celem budżetowym, jakim jest deficyt strukturalny nieprzekraczający 1 % PKB. W 2016 r. Rumunia odeszła od średniookresowego celu budżetowego i oddała się od niego, co stanowi naruszenie krajowej reguły dotyczącej deficytu. W dwóch poprawkach do budżetu na 2018 r. przyjętych jesienią 2018 r. po raz kolejny odchodzi się od szeregu pomocniczych reguł zakazujących podnoszenia deficytu i pułapów wydatków w trakcie danego roku budżetowego. Budżet na 2019 r., przyjęty przez rząd w lutym 2019 r. i zatwierdzony przez parlament w marcu, ponownie odbiega od wielu reguł budżetowych, w tym od reguły dotyczącej deficytu strukturalnego. Ponadto, podobnie jak w poprzednich latach, władze nie przesłały parlamentowi aktualizacji średniookresowej strategii fiskalnej w ustawowym terminie, przypadającym w sierpniu, co podważa przewodnią rolę parlamentu. Podobnie jak w poprzednich latach władze również nie spełniły wymogu podpisania oświadczenia stanowiącego, że w budżecie i w strategii budżetowej na 2019 r. respektowane będą reguły fiskalne i zasady odpowiedzialności fiskalnej.

- (9) Przestrzeganie przepisów prawa podatkowego pozostaje na niskim poziomie. Jeśli chodzi o podatek od wartości dodanej, różnica między teoretycznie oczekiwanymi i faktycznie pobranymi dochodami pozostaje bardzo duża. Duży rozmiar gospodarki nieformalnej jest dodatkowym wyzwaniem, jeśli chodzi o przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, a wysoki poziom pracy nierejestrowanej pozbawia budżet państwa znacznych zasobów. Ponadto popularność płatności gotówkowych ułatwia uchylanie się od opodatkowania. W ubiegłym roku Rumunia osiągnęła ograniczone postępy w realizacji wielokrotnie kierowanego do niej zalecenia dotyczącego poprawy przestrzegania przepisów podatkowych i zwiększenia skuteczności poboru podatków. Dość powolnie postępuje wprowadzenie elektronicznych kas podłączonych do systemu informatycznego organów podatkowych. Administracja podatkowa podejmuje kroki w celu ustanowienia systemu oceny ryzyka na potrzeby kontroli podatników.
- (10) Po kilku latach ciągłej konsolidacji sektora finansowego w 2018 r. stabilność finansowa została ponownie zagrożona w związku z szeregiem rządowych i parlamentarnych inicjatyw ustawodawczych. Podatek od aktywów banków przyjęty przez rząd w drodze rozporządzenia nadzwyczajnego pod koniec grudnia 2018 r., bez przeprowadzenia oceny skutków ani konsultacji z zainteresowanymi stronami, wzbudził poważne obawy związane z jego negatywnym wpływem na ostrożnościową sytuację banków, prowadzenie polityki pieniężnej, a w konsekwencji na wzrost inwestycji i wzrost gospodarczy. Sposób przyjęcia rozporządzenia i jego zapisy miały znaczący negatywny wpływ na kurs walutowy, zdolność rządu do zaciągania pożyczek na rynku oraz na postrzeganie ryzyka operacyjnego przez zainteresowane strony. Niektóre kontrowersyjne aspekty podatku zostały wprowadzone zmienione w marcu 2019 r., ale poprawki zostały ponownie przyjęte w drodze rządowego rozporządzenia nadzwyczajnego bez przeprowadzenia oceny skutków. Wyeliminowano najbardziej problematyczne aspekty nałożonego na banki podatku od aktywów ogółem. W nowo sformułowanych przepisach podatek może jednak zakłócić zachęty do zaciągania kredytów, co z kolei mogłoby prowadzić do niewłaściwej alokacji kredytów w gospodarce. Należy ocenić potencjalne skutki tych zmian dla transmisji polityki pieniężnej. Szereg inicjatyw ustawodawczych przyjętych przez parlament pod koniec 2018 r. miało dodatkowo negatywny wpływ na sektor bankowy i wzmocniło ogólne wrażenie nieprzewidywalności ram prawnych, pomimo że w marcu 2019 r. inicjatywy te zostały uznane przez trybunał konstytucyjny za niezgodne z konstytucją. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że inicjatywy takie mogą zostać ponownie przedłożone przez ustawodawcę.

- (11) Nowe prawo emerytalne, przyjęte przez parlament w grudniu 2018 r., może stanowić zagrożenie dla stabilności finansów publicznych. Punkt emerytalny, główny parametr stosowany do indeksacji emerytur, ma wzrosnąć o 15 % we wrześniu 2019 r. i o 40 % we wrześniu 2020 r. Prawo emerytalne ma zmienić szereg parametrów stosowanych przy obliczaniu świadczeń emerytalnych. W szczególności wzrosnąć ma wartość punktu emerytalnego, ponieważ współczynnik indeksacji dla obecnych emerytur nie będzie oparty na cenach, ale będzie na stałe składał się z płac i cen. Ponadto okres składkowy stosowany przy obliczaniu emerytury zostanie skrócony, co doprowadzi do wyższych wydatków na emerytury w przypadku nowych emerytur. Z drugiej strony zniesienie współczynnika korygującego dla nowych emerytur (który do tej pory stanowił częściowe powiązanie między pierwszą emeryturą a wynagrodzeniem) złagodzi ogólny wzrost wydatków na emerytury spowodowany zmianami innych parametrów. Niektóre problemy strukturalne mające wpływ na adekwatność świadczeń emerytalnych pozostają nierozwiązane. Rzeczywisty średni wiek przejścia na emeryturę jest bliski średniej UE, ale jest różny w przypadku kobiet i mężczyzn. W przypadku kobiet krótszy jest również okres składkowy, w związku z czym istnieje znaczne zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć.
- (12) Reforma systemu emerytalnego wprowadzona w 2008 r. jest stopniowo wycofywana. Po wielokrotnych opóźnieniach w planowanych wzrostach składek na rzecz drugiego filaru funduszy emerytalnych, które do 2016 r. powinny osiągnąć 6 % wynagrodzenia brutto, składki obniżono do poziomu 3,75 % wynagrodzenia brutto począwszy od 2018 r. Fundusze emerytalne drugiego filaru zostały dodatkowo osłabione przez szereg środków przyjętych przez rząd w drodze rozporządzenia nadzwyczajnego pod koniec 2018 r. Składki na te fundusze stały się nieobowiązkowe po okresie składkowym wynoszącym co najmniej pięć lat. Znacznie wzrosły minimalne wymogi kapitałowe dla spółek zarządzających funduszami drugiego filaru systemu emerytalnego, co grozi wycofaniem się spółek zarządzających z rumuńskiego rynku. Zmniejszono również znacznie opłaty administracyjne nakładane na składki brutto, co potencjalnie wpływa na wyniki finansowe spółek zarządzających funduszami i zwiększa prawdopodobieństwo ich wycofania się z rynku. Może mieć to negatywny wpływ na rozwój lokalnego rynku kapitałowego i puli inwestorów instytucjonalnych, a także pozbawić gospodarkę bardzo potrzebnego źródła długoterminowych inwestycji. Ponadto osłabienie lub dekonstrukcja drugiego filaru doprowadzi do mniej zróżnicowanego dochodu emerytalnego i narazi systemy emerytalne na większe ryzyko polityczne i demograficzne. W marcu 2019 r. rząd, w drodze rozporządzenia nadzwyczajnego, utrzymał w mocy nowe minimalne wymogi kapitałowe dla spółek zarządzających funduszami, ale przelożył na grudzień 2019 r. termin wpłaty kapitału dodatkowego. Inne przepisy wprowadzone rozporządzeniem nadzwyczajnym w grudniu 2018 r., które zagrażają rentowności drugiego filaru systemu emerytalnego, pozostają niezmienione.
- (13) Wyzwania związane z jakością i aspektem włączenia społecznego w systemie kształcenia i szkolenia mają w Rumunii negatywny wpływ na potencjał wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wydatki na edukację nadal należą do najniższych w UE, zwłaszcza na poziomach kształcenia mających kluczowe znaczenie dla zapobiegania wczesnemu kończeniu nauki (które nadal jest na wysokim poziomie), zapewnienia równych szans i rozwiązania problemu nierówności w późniejszym okresie życia. Udział w wysokiej jakości systemie wczesnej edukacji i opieki na dzieckiem pozostaje poniżej średniej UE, między innymi ze względu na brak infrastruktury. Ma to wpływ na uczestnictwo kobiet w rynku pracy i na wczesne nabywanie umiejętności. Opóźnia się modernizacja sieci szkół i optymalizacja

związana z tendencjami demograficznymi – 10 % szkół jest przeciążonych, podczas gdy 58 % dysponuje nadwyżkami. Poważnym wyzwaniem jest nabywanie umiejętności podstawowych i cyfrowych. Nauczyciele nie mają wystarczająco rozwiniętych umiejętności w zakresie stosowania podejścia zorientowanego na osobę uczącą się. Utrzymują się różnice między obszarami wiejskimi i miejskimi a grupy społecznie wrażliwe, w tym Romowie, nadal mają ograniczony dostęp do wysokiej jakości edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu.

- (14) Rynek pracy jest pod coraz większą presją, ponieważ stopa bezrobocia (4,2 % w 2018 r.) jest bardzo niska, brakuje siły roboczej i utrzymuje się niedobór wykwalifikowanej siły roboczej. Niski jest wskaźnik aktywności zawodowej kobiet, zwłaszcza młodych i w średnim wieku. Wynika to głównie ze zobowiązań osobistych i rodzinnych oraz niewielkiego udziału dzieci w wieku 0–3 lat w formalnej opiece. Aktywna polityka w zakresie rynku pracy stanowi ograniczoną odpowiedź na potrzeby rynku pracy, a środki skupiają się głównie na zachętach finansowych, a nie na dostosowanych do indywidualnych potrzeb, kompleksowych podejściach. Opóźnienie planowanej reformy publicznych służb zatrudnienia pozostaje ważną barierą, jeśli chodzi o świadczenie nowoczesnych usług dla pracodawców i bezrobotnych. Słabe są również wyniki w zakresie podnoszenia kwalifikacji i świadczenia zintegrowanych usług. Rozwój umiejętności nie nadąża za potrzebami rozwijających się sektorów gospodarki i 81 % pracodawców ma trudności z obsadzeniem wolnych miejsc pracy. Mimo iż sektor ICT rozwija się, w latach 2014–2016 spadła liczba Rumunów w wieku 20–29 lat mających dyplom w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii lub matematyki. Brakuje obecnie powszechnej lub sektorowej oceny potrzeb w zakresie umiejętności i nie korzysta się z prognozowania umiejętności, co utrudnia dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy. Rozpoczęto wdrażanie dualnego systemu kształcenia i szkolenia zawodowego w celu rozwiązania problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej. Kształcenie i szkolenie zawodowe są jednak w dalszym ciągu uważane przez uczniów i rodziców za gorszy wybór, a wskaźnik zatrudnienia niedawnych absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego pozostaje na stosunkowo niskim poziomie, co świadczy o tym, że problemem jest adekwatność systemu pod kątem rynku pracy. Szkolnictwo wyższe nie jest wystarczająco dostosowane do potrzeb rynku pracy. Mimo że w ciągu ostatnich dziesięciu lat odsetek osób z wykształceniem wyższym wzrósł dwukrotnie, nadal jest on na niskim poziomie.
- (15) Pomimo niedawnej poprawy sytuacji ubóstwo i nierówności dochodowe utrzymują się na wysokim poziomie; pogłębiają się dysproporcje między regionami. Jedna trzecia Rumunów jest nadal zagrożona ubóstwem i wykluczeniem społecznym, szczególnie grupy takie jak dzieci, Romowie, osoby niepełnosprawne i osoby starsze. Jakość i zakres usług społecznych są niewystarczające, ich rozkład geograficzny jest nierówny i nie są one dostosowane do szczególnych potrzeb społeczności. Jedynie około 20 % administracyjnych jednostek terytorialnych dysponuje licencjonowanymi usługami społecznymi. Usługi są zwykle skoncentrowane wokół obszarów bogatszych i miejskich, podczas gdy potrzeby są bardziej nagłe w biedniejszych, wiejskich obszarach i regionach. Ograniczona integracja usług w zakresie zatrudnienia, edukacji, opieki zdrowotnej i usług społecznych nie pozwala na trwałe włączenie społeczne różnych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Osoby niepełnosprawne otrzymują jedynie ograniczone wsparcie na potrzeby niezależnego życia i dostępu do zatrudnienia. Poczyniono niewielkie postępy, jeśli chodzi o sytuację społeczności romskiej. Deprywacja mieszkaniowa jest najwyższa w UE i utrudnia włączenie społeczne. Polityka mieszkaniowa jest zdecentralizowana, ale brak jej ram

strategicznych, a ubogim społecznościom często brakuje środków finansowych. Wskaźnik społeczny stosowany jako podstawa dla większości świadczeń społecznych nie został zaktualizowany od 2008 r. i stracił on znacznie na wartości względem płacy minimalnej. W rezultacie stopa ubóstwa wśród osób o niskiej i bardzo niskiej intensywności pracy wzrosła o połowę od 2010 r. Ponadto zabezpieczenie społeczne dla pracowników nietypowych jest niewystarczające. Co trzeci nietypowy pracownik jest zagrożony pogłębioną deprywacją materialną. Pracownicy dniówkowi i sezonowi nie mają formalnego dostępu do świadczeń zabezpieczenia społecznego, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, macierzyńskie, wypadkowe i związane z urazami zawodowymi. Realizacja reformy w zakresie minimalnego dochodu zapewniającego włączenie społeczne rozpoczęta w 2016 r., która miała poprawić zakres i adekwatność pomocy społecznej, została po raz kolejny przesunięta, na rok 2021.

- (16) Dialog społeczny charakteryzuje się niskim poziomem ochrony w układach zbiorowych, w szczególności na poziomie sektorowym, również ze względu na obecną definicję sektorów. Władze rozpoczęły plany zmiany definicji sektorów gospodarczych, ale nie osiągnięto jeszcze porozumienia. Znaczące zaangażowanie partnerów społecznych w odpowiednim czasie w kwestie polityczne i reformy ma ograniczony zakres poza ramami negocjacji zbiorowych. Większa część dialogu społecznego odbywa się formalnie w radzie gospodarczo-społecznej i w komitetach dialogu społecznego. Jednak pomimo ustalonych ram dialogu i konsultacji w ciągu ostatniego roku osłabiła się rola i stabilność tych instytucji.
- (17) Po latach umiarkowanego wzrostu płac w Rumunii odnotowuje się jeden z najszybszych wskaźników wzrostu płac w UE. Wynika to z polityki rządu, która polega na podnoszeniu płacy minimalnej i wynagrodzeń w sektorze publicznym, jak również z rekordowo niskiej stopy bezrobocia oraz strukturalnego niedoboru siły roboczej. Płaca minimalna jest w dalszym ciągu ustalana w sposób niesystematyczny, bez zastosowania obiektywnego mechanizmu. W związku z kolejnymi podwyżkami tej płacy na przestrzeni lat, w 2017 r. co trzeci pracownik otrzymywał płacę minimalną – czyli prawie cztery razy więcej osób niż w 2011 r.
- (18) Przed systemem opieki zdrowotnej stoi wiele wyzwań. Niski poziom finansowania, nieefektywne wykorzystanie środków publicznych oraz brak reformy ograniczają skuteczność systemu opieki zdrowotnej. Ciągła emigracja doprowadziła do znacznego niedoboru lekarzy i pielęgniarek. Nadal powodem do niepokoju jest infrastruktura zdrowotna i popularność nieformalnych płatności. Ograniczony jest dostęp do usług opieki zdrowotnej dla osób mieszkających na obszarach wiejskich i w grupach społecznie wrażliwych. Te czynniki mają z kolei negatywny wpływ na zdrowie ludzi, które pomimo niedawnej poprawy sytuacji utrzymuje się poniżej średniej UE. Szczególnie potrzebne są ulepszenia w zakresie opieki środowiskowej, ale ich wprowadzanie opóźnia się. Projekt pilotażowy dotyczący utworzenia ośrodków opieki społecznej rozpoczął się z opóźnieniem, co miało wpływ na rozwój usług w zakresie zintegrowanej opieki. Sektor opieki długoterminowej nie jest gotowy, aby poradzić sobie z problemem szybko starzejącego się społeczeństwa. Dostępnych jest bardzo mało usług w zakresie opieki w domu i opieki dziennej i są one skoncentrowane głównie w obszarach o wyższych dochodach. Zakres opieki długoterminowej i wydatki publiczne na nią przeznaczone należą do najniższych w UE, a dostęp do opieki długoterminowej, rehabilitacji i opieki paliatywnej jest trudny.
- (19) Jakość infrastruktury, m.in. transportowej, energetycznej, gospodarowania odpadami i oczyszczania ścieków, jest nadal niska, co ogranicza perspektywy wzrostu Rumunii. Pomimo znacznych inwestycji publicznych po przystąpieniu Rumunii do UE

infrastruktura fizyczna jest nadal słabo rozwinięta. Ogólny stan i niezawodność sieci drogowej i kolejowej są bardzo niskie. Infrastruktura nie nadąża za popytem w rozwijającej się gospodarce. Sieć drogowa należy do najslabiej rozwiniętych w UE, a reforma sektora kolejowego przebiega zbyt wolno. Emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego znacznie zwiększyły się w ciągu ostatnich pięciu lat. Ponadto w związku z niedoinwestowaniem w konserwację infrastruktury zmniejsza się prędkość pociągów, co ma wpływ na terminy dostaw w kolejowym transporcie towarowym. Transport miejski cierpi z powodu chronicznego niedofinansowania, słabej organizacji sektora oraz małych zdolności administracyjnych lokalnych dostawców. Ponadto w dalszym ciągu występują braki w zakresie infrastruktury energetycznej, odpadowej, wodno-kanalizacyjnej oraz energetycznych połączeń międzysystemowych. System gospodarowania odpadami nadal charakteryzuje się bardzo niskim recyklingiem odpadów komunalnych i bardzo wysokim wskaźnikiem składowania. Osiągnięcie celu w zakresie efektywności energetycznej jest nadal wyzwaniem, w szczególności wiele pozostaje do zrobienia w dziedzinie efektywności energetycznej budynków.

- (20) Ogólna zdolność innowacyjna Rumunii pozostaje na niskim poziomie, a jej konkurencyjność w przyszłości jest zagrożona z powodu dużej luki w zakresie wydajności i innowacji między przedsiębiorstwami z kapitałem zagranicznym a przedsiębiorstwami krajowymi. Inwestycje Rumunii w badania i rozwój są najniższe w UE (0,5 % PKB), a wydatki publiczne na badania i rozwój nadal spadają: z 0,32 % PKB w 2011 r. do 0,21 % PKB w 2017 r., co utrudnia budowanie potencjału. W rezultacie jakość publicznej bazy naukowej utrzymuje się na bardzo niskim poziomie, a powiązania między środowiskiem naukowym a środowiskiem biznesu są słabo rozwinięte. Nadal spada liczba absolwentów szkół wyższych w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki, w związku z czym niedobór wykwalifikowanej siły roboczej jest dużym wyzwaniem dla potencjału innowacyjnego rumuńskiej gospodarki. Cyfryzacja jest kluczowym warunkiem poprawy innowacyjności i konkurencyjności. Rumunia osiąga słabe wyniki w wielu aspektach gospodarki cyfrowej oraz pod względem wskaźnika społecznego, w tym w zakresie cyfrowych usług publicznych, umiejętności cyfrowych ogółu społeczeństwa oraz cyfryzacji przedsiębiorstw.
- (21) Rumunia osiągnęła ograniczone postępy w realizacji zalecenia krajowego dotyczącego lepszego określania priorytetów i przygotowywania projektów wchodzących w zakres inwestycji publicznych. Ministerstwo Finansów odpowiada za przygotowanie wykazu priorytetowych inwestycji publicznych o wartości ponad 100 mln RON (21 mln EUR) oraz monitorowanie ich realizacji, ale projekty są realizowane przez właściwe ministerstwa. Wykaz projektów priorytetowych obejmuje obecnie około 130 projektów, głównie w obszarze transportu. Większość priorytetowych projektów mogłaby być współfinansowana z funduszy UE. Wykorzystanie funduszy UE jest jednak niepełne w związku z ograniczoną zdolnością administracyjną do przygotowania dużych projektów inwestycyjnych, określenia ich priorytetu oraz ich realizacji. Niedawno wprowadzono zostały przygotowane i przesłane Komisji Europejskiej do zatwierdzenia duże projekty infrastrukturalne, jednak wciąż brakuje niektórych ważnych projektów, takich jak autostrada Sybin–Pitești (połączenie sieci TEN-T Ren–Dunaj i korytarzy Wschód – wschodnia część regionu śródziemnomorskiego), a ich realizacja przebiega powoli. Ponadto do tej pory wykorzystanie funduszy UE odbywało się w ramach projektów przygotowanych dla poprzedniego okresu programowania, podczas gdy kolejne projekty na bieżący okres nie zostały jeszcze w pełni opracowane.

- (22) Efektywność zamówień publicznych ma istotne znaczenie w realizacji ważnych celów politycznych w Rumunii, między innymi w efektywnym wydatkowaniu środków publicznych, modernizacji administracji publicznej oraz wspieraniu innowacji i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Rumunia poczyniła ograniczone postępy w realizacji zalecenia dotyczącego poprawy przejrzystości zamówień publicznych. Efektywność zamówień publicznych nadal stanowi problem, a równocześnie zagrożona jest nieodwracalność niektórych środków, w szczególności usprawnień kontroli *ex ante*. W krajowej strategii zamówień publicznych podkreśla się znaczenie jednolitej kontroli *ex ante* przeprowadzanej przez Krajową Agencję ds. Zamówień Publicznych. Kolejne inicjatywy ustawodawcze mogą zniweczyć realizację celów tej strategii. Nadal istotnym problemem jest przewidywalność i stabilność przepisów dotyczących zamówień publicznych, a krajowa strategia zamówień publicznych nie została w pełni wdrożona.
- (23) Proces formułowania polityki publicznej staje się coraz bardziej nieprzewidywalny, co ma negatywny wpływ na otoczenie działalności gospodarczej. Niedawnym przykładem jest przyjęcie w drodze rządowego rozporządzenia nadzwyczajnego zestawu dalekosiężnych środków mających wpływ na funkcjonowanie sektora bankowego, spółek zarządzających funduszami drugiego filaru systemu emerytalnego, przedsiębiorstw energetycznych i telekomunikacyjnych, bez przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami i bez oceny skutków. Oceny skutków regulacji są nadal formalnością, a ich jakość i rzeczywiste wykorzystanie znacznie się różnią w poszczególnych sektorach. Kontrola jakości ocen skutków regulacji i opracowywania polityki ma ograniczony zakres. Brakuje zrównoważonego mechanizmu monitorowania polityki, który obejmowałby przejrzysty system sprawozdawczości i oceny *ex post*. Ważne inicjatywy ustawodawcze są często ogłaszane tuż przed ich przyjęciem. Udział zainteresowanych stron w opracowywaniu i wdrażaniu reform jest niewielki, rzadko prowadzi się też prawdziwy dialog, mimo że istnieją odpowiednie struktury instytucjonalne na potrzeby takiego dialogu. Uciążliwe procedury administracyjne mają w szczególności wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa. Na przykład uciążliwe procedury administracyjne w zakresie zakładania działalności gospodarczej, jak również wymogi regulacyjne nakładane na usługodawców, w tym na zawody regulowane, utrudniają dalszy rozwój rynku. Nadal opóźnia się przyjęcie odpowiednich przepisów dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi w administracji. Duża fragmentacja obowiązków i zasobów ma wpływ na spójność i dostępność usług publicznych, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Krajowe i regionalne strategie na rzecz różnych usług publicznych nie mają przełożenia na zintegrowane działania na szczeblu regionalnym i lokalnym. Finansowanie usług publicznych rozkłada się nierównomiernie w różnych częściach kraju i często nie odpowiada lokalnym potrzebom. Pomijane są takie czynniki jak ujednolicone podejście strategiczne według rodzaju usługi oraz istniejące luki i potrzeby w zakresie rozwoju nowych usług. Dochody władz lokalnych są niestabilne i nieprzewidywalne. Podjęto ograniczone działania mające na celu poprawę równowagi między decentralizacją usług a przydziałem środków finansowych, co ma umożliwić władzom lokalnym świadczenie wysokiej jakości usług. Konieczne są dodatkowe działania, aby poprawić zdolności administracyjne na szczeblu lokalnym.
- (24) Przedsiębiorstwa państwowe odgrywają kluczową rolę w sektorach infrastruktury krytycznej, takich jak energetyka i transport kolejowy. Ich wyniki gospodarcze i finansowe uległy ostatnio poprawie ze względu na korzystne otoczenie makroekonomiczne. Przejrzystość i ujawnianie wyników finansowych i operacyjnych nie uległy jednak poprawie, a zasady ładu korporacyjnego nadal są rzadko stosowane.

Konkretne przykłady to częste powoływanie tymczasowych zarządów, nieprzestrzeganie ducha prawa oraz niestosowanie narzędzi egzekwowania dostępnych w prawodawstwie wobec spółek nieprzestrzegających przepisów. Nadal wysokie jest ryzyko, że przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych mogą zostać znacznie osłabione. Oznacza to regres w odniesieniu do realizacji zaleceń krajowych z 2015 r. i 2016 r. W rezultacie nadwątlono główne warunki promowania efektywnego wykorzystania zasobów publicznych oraz umożliwiono podejmowanie niewłaściwych decyzji inwestycyjnych. Przeniesienie własności kilku większych przedsiębiorstw państwowych do nowego państwowego funduszu rozwoju i inwestycji będzie wymagać gruntownego wdrożenia rygorystycznych zasad ładu korporacyjnego w odniesieniu zarówno do funduszu, jak i do spółek do niego należących.

- (25) Zmiany, jakie zaszły w minionym roku, są niepokojące z punktu widzenia praworządności i coraz bardziej podają w wątpliwość nieodwracalność i trwałość rumuńskich znaczących postępów w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz eliminacji korupcji na wysokich szczeblach. Kwestie te są objęte monitorowaniem w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji. Obecnie weszły w życie poprawki do trzech ustaw o wymiarze sprawiedliwości, obejmujące szereg środków osłabiających gwarancje prawne dla niezależności sądów. Mogą one zagrozić skuteczności codziennej pracy sędziów i prokuratorów i podważyć zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości. Wywierany jest nacisk na instytucje wymiaru sprawiedliwości i poszczególnych sędziów, w tym poprzez utworzenie specjalnej jednostki prokuratury odpowiadającej za ściganie przestępstw, których mieliby się dopuszczać sędziowie. Obecne plany zmian w kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego miałyby negatywny wpływ na skuteczność prowadzenia śledztw i postępowań karnych, a także ograniczyłyby zakres korupcji jako przestępstwa. Dalsze obawy dotyczą procedur odwoływania i powoływania sędziów wysokiego szczebla. Z niedawnych zapowiedzi wynika, że środki związane z reformą systemu wymiaru sprawiedliwości mogą być ponownie rozważone.
- (26) W ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji Komisja nadal monitoruje reformę sądownictwa i walkę z korupcją w Rumunii. Obu tych obszarów nie ujęto zatem w zaleceniach krajowych skierowanych do Rumuni. Są one jednak istotne dla osiągnięcia korzystnych warunków społeczno-ekonomicznych w tym kraju.
- (27) Programowanie funduszy UE na lata 2021–2027 może przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego⁹. Pozwoliłoby to Rumunii na optymalne wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do określonych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem sukcesu tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.
- (28) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Rumunii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Rumunii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Rumunii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na

⁹

SWD(2019) 1022 final.

konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (29) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r., a jej opinia¹⁰ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,
- (30) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program konwergencji na 2019 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1, 2, 4 i 5 poniżej. Polityka fiskalna, o której mowa w zaleceniu 1, przyczynia się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z konkurencyjnością i pozycją zewnętrzną,

NINIEJSZYM ZALECA Rumunii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

- 1. Zapewnienie przestrzegania zalecenia Rady z dnia XX czerwca 2019 r. w celu skorygowania znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zapewnienie pełnego stosowania ram budżetowych. Poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków.
- 2. Zagwarantowanie stabilności finansowej i instytucjonalnej sektora bankowego. Zapewnienie stabilności publicznego systemu emerytalnego oraz długoterminowej rentowności funduszy emerytalnych drugiego filaru.
- 3. Poprawę jakości systemu kształcenia oraz aspektu włączenia społecznego w tym systemie, w szczególności w odniesieniu do Romów i innych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Podnoszenie poziomu umiejętności, w tym umiejętności cyfrowych, w szczególności poprzez zwiększenie adekwatności kształcenia i szkolenia zawodowego oraz szkolnictwa wyższego pod kątem rynku pracy. Zwiększenie zakresu i jakości usług społecznych oraz ukończenie reformy w zakresie minimalnego dochodu zapewniającego włączenie społeczne. Poprawę funkcjonowania dialogu społecznego. Zapewnienie sposobu określania minimalnego wynagrodzenia w oparciu o obiektywne kryteria, spójne z tworzeniem miejsc pracy i konkurencyjnością. Poprawę dostępu do opieki zdrowotnej i jej wydajności, m.in. przez przejście na leczenie ambulatoryjne.
- 4. Ukierunkowanie polityki gospodarczej w zakresie inwestycji na transport, w szczególności na jego zrównoważony charakter, na niskoemisyjną energetykę i efektywność energetyczną, infrastrukturę środowiskową oraz innowacje, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Poprawę przygotowania i priorytetyzacji dużych projektów oraz przyspieszenie ich realizacji. Poprawę efektywności zamówień publicznych oraz zapewnienie pełnego i zrównoważonego wdrożenia krajowej strategii zamówień publicznych.

¹⁰ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

5. Zapewnienie, aby inicjatywy ustawodawcze nie osłabiały pewności prawa, poprzez poprawę jakości i przewidywalności procesu decyzyjnego, w tym poprzez odpowiednie konsultacje z zainteresowanymi stronami, skuteczne oceny skutków oraz usprawnione procedury administracyjne. Wzmocnienie ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*