



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 523 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Roemenië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2019 van Roemenië

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Roemenië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2019 van Roemenië

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 beleid¹, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 21 november 2018 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2019 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarbij is rekening gehouden met de op 17 november 2017 door het Europees Parlement en de Raad geproclameerde Europese pijler van sociale rechten. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 21 maart 2019 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 21 november 2018 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Roemenië heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (2) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Roemenië³ gepubliceerd. In dat verslag werd de vooruitgang beoordeeld die Roemenië bij de tenuitvoerlegging van de

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

op 13 juli 2018 door de Raad vastgestelde aanbevelingen heeft geboekt, alsmede het gevolg dat Roemenië heeft gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die het bij de verwezenlijking van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag besteedde ook aandacht aan de op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 27 februari 2019 zijn bekendgemaakt⁴. Op basis van haar analyse concludeerde de Commissie dat Roemenië met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. De kwetsbare punten houden met name verband met een afnemend kostenconcurrentievermogen en de groter wordende tekorten op de lopende rekening tegen een achtergrond van op expansie gericht begrotingsbeleid en een onvoorspelbaar ondernemingsklimaat. Recente wetgevingsinitiatieven brengen risico's mee voor de werking van de financiële sector en kunnen de particuliere investeringen schaden.

- (3) Op 9 mei 2019 heeft Roemenië zijn nationale hervormingsprogramma 2019 en op 8 mei 2019 zijn convergentieprogramma 2019 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁵ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's opnieuw te bezien en wijzigingen daarvan voor te stellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance, nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken⁶.
- (5) Roemenië valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. Volgens haar convergentieprogramma 2019 streeft de regering in 2019 naar een nominaal tekort van 2,8 % van het bbp en vervolgens naar een geleidelijke daling tot 2,0 % van het bbp in 2022. Op basis van het herberekende structurele saldo⁷ wordt ervan uitgegaan dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, nl. een structureel tekort van 1 % van het bbp, niet zal worden gehaald in het tijdsbestek van het programma. Volgens het convergentieprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting tegen 2022 onder de 40 % blijven. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is gunstig. Bovendien zijn de maatregelen die nodig zijn om de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, niet voldoende gespecificeerd.

³ COM(2019) 1022 final.

⁴ COM(2019) 150.

⁵ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁶ COM(2014) 494.

⁷ Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat de Commissie aan de hand van de gezamenlijk overeengekomen methode heeft herberekend.

- (6) Op 22 juni 2018 heeft de Raad overeenkomstig artikel 121, lid 4, VWEU geconcludeerd dat in Roemenië in 2017 sprake was van een significante afwijking van het aanpassingstraject naar de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. In het licht van de geconstateerde significante afwijking heeft de Raad Roemenië op 22 juni 2018 aanbevolen de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de netto primaire overheidsuitgaven⁸ nominaal niet zullen stijgen met meer dan 3,3 % in 2018 respectievelijk 5,1 % in 2019, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,8 % van het bbp per jaar. Op 4 december 2018 heeft de Raad vastgesteld dat Roemenië geen doeltreffende maatregelen had genomen om gevolg te geven aan de aanbeveling van de Raad van 22 juni 2018, en een herziene aanbeveling vastgesteld. In zijn nieuwe aanbeveling heeft de Raad Roemenië verzocht de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 nominaal met niet meer dan 4,5 % stijgen, hetgeen overeenkomt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 1,0 % van het bbp. Op XX juni 2019 heeft de Raad vastgesteld dat Roemenië geen doeltreffende maatregelen had genomen om gevolg te geven aan de aanbeveling van de Raad van 4 december 2018. Op basis van de begrotingsresultaten voor 2018 werd bovendien vastgesteld dat Roemenië in 2018 significant afweek van de aanbevolen aanpassing. Overeenkomstig artikel 121, lid 4, VWEU en artikel 10, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad heeft de Commissie Roemenië op 5 juni 2019 gewaarschuwd dat in 2018 een significante afwijking van het aanpassingstraject naar de begrotingsdoelstelling op middellange termijn werd waargenomen. Op XX juni 2019 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan een daaruit volgende aanbeveling waarin werd bevestigd dat Roemenië de nodige maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 nominaal met niet meer dan 4,5 % stijgen, hetgeen overeenkomt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 1,0 % van het bbp. Op basis van de voorjaarsprognose 2019 van de Commissie is er een risico dat in 2019 zal worden afgeweken van die aanbeveling.
- (7) Voor 2020 heeft de Raad Roemenië op XX juni 2019 aanbevolen de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de netto primaire overheidsuitgaven nominaal met niet meer dan 5,1 % stijgen, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,75 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognose van de Commissie bestaat bij ongewijzigd beleid het risico dat in 2020 van die vereiste zal worden afgeweken. Voorts wordt in de voorjaarsprognose 2019 van de Commissie gerekend op een overheidstekort dat groter is dan de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3 % van het bbp. Over het geheel genomen is de Raad van oordeel dat vanaf 2019 belangrijke verdere maatregelen nodig zullen zijn om te voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact, in het licht van de ernstig verslechterende budgettaire vooruitzichten, overeenkomstig de aanbeveling aan Roemenië van XX juni 2019 met het oog op de correctie van de vastgestelde significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting.

⁸

De netto primaire overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa zijn gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

- (8) In zijn begrotingsplanning legt Roemenië de bepalingen van zijn nationale begrotingskader regelmatig naast zich neer. Volgens de nationale regel inzake structurele tekorten moet worden gezorgd voor inachtneming van de budgettaire middellangetermijndoelstelling, dat wil zeggen een structureel tekort van niet meer dan 1 % van het bbp, of voor convergentie in die richting. In 2016 week Roemenië af van de begrotingsdoelstelling voor de middellange termijn en sindsdien volgt het een eigen koers, hetgeen in strijd is met de regel inzake het nationale begrotingstekort. De twee in het najaar van 2018 goedgekeurde begrotingsamendementen van 2018 wijken opnieuw af van verschillende aanvullende voorschriften op grond waarvan het verboden is de tekortlimieten en uitgavenplafonds gedurende het lopende begrotingsjaar op te trekken. In de begroting voor 2019, die in februari 2019 door de regering werd vastgesteld en in maart door het Parlement werd goedgekeurd, werd opnieuw afgeweken van meerdere begrotingsregels, waaronder de regel inzake het structurele begrotingstekort. Bovendien hebben de autoriteiten, net als in voorgaande jaren, verzuimd om vóór de voorgeschreven termijn van augustus een actualisering van de budgettaire middellangetermijnstrategie aan het Parlement toe te zenden, waardoor de leidende rol van het Parlement werd ondermijnd. Voorts voldeden de autoriteiten evenmin als in voorgaande jaren aan de vereiste om een verklaring te ondertekenen dat de begroting voor 2019 en de begrotingsstrategie voldoen aan de begrotingsregels en de beginselen van begrotingsverantwoordelijkheid.
- (9) De belastingwetgeving wordt nog steeds slecht nageleefd. Er bestaat nog steeds een zeer groot verschil tussen de in theorie verwachte en de werkelijk geïnde btw-ontvangsten. De omvangrijke informele economie vormt een extra uitdaging voor de naleving van de belastingwetgeving, terwijl de overheid aanzienlijke begrotingsinkomsten misloopt door het vele zwartwerk. Bovendien vergemakkelijken de doorgaans contante betalingen belastingontduiking. Het afgelopen jaar heeft Roemenië weinig vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbeveling om te zorgen voor een betere belastinginning en naleving van de belastingwetgeving. De invoering van elektronische kassasystemen die in verbinding staan met de belastingdienst vordert tamelijk traag. De belastingdienst neemt stappen om een risicobeoordelingssysteem op te zetten voor de controle van belastingplichtigen.
- (10) Na een aantal jaren van aanhoudende inspanningen om de financiële sector te consolideren, kwam de financiële stabiliteit in 2018 opnieuw onder druk te staan door een reeks wetgevingsinitiatieven van de regering en het parlement. De belasting op de activa van banken die de regering eind december 2018 via een noodverordening heeft goedgekeurd, zonder effectbeoordeling of raadpleging van de belanghebbenden, leidde tot een aantal ernstige punten van zorg in verband met de negatieve impact ervan op de prudentiële situatie van banken, de uitvoering van het monetair beleid en uiteindelijk ook op investeringen en economische groei. De wijze van vaststelling en de bepalingen van de verordening hebben een aanzienlijk negatief effect gehad op de wisselkoers, het vermogen van de regering om op de markt te lenen en uiteindelijk de perceptie van de operationele risico's door de belanghebbenden. Hoewel sommige controversiële aspecten van de belasting in maart 2019 werden gewijzigd, werden deze wijzigingen opnieuw via een noodverordening van de regering en zonder effectbeoordeling goedgekeurd. De belasting op de totale activa van banken werd ontdaan van de lastigste aspecten. De belasting kan in haar nieuwe vorm echter verkeerde kredietprikkels geven, waardoor het krediet aan de economie niet terecht komt waar het zou moeten. De mogelijke consequenties van deze veranderingen voor de monetaire transmissie dienen te worden onderzocht. De banksector is nog

meer onder druk gezet en het algemene beeld van een onvoorspelbaar rechtskader is nog versterkt door meerdere wetgevingsinitiatieven die eind 2018 door het parlement zijn vastgesteld, doch in maart 2019 door het grondwettelijk hof ongrondwettelijk zijn verklaard. De ervaring leert dat de wetgever dergelijke initiatieven opnieuw kan voorstellen.

- (11) De nieuwe pensioenwet, die in december 2018 door het parlement is goedgekeurd, brengt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën waarschijnlijk in gevaar. Het pensioenpunt, dat wil zeggen de belangrijkste parameter voor de indexering van de pensioenen, zal in september 2019 met 15 % en in september 2020 met 40 % worden verhoogd. De pensioenwetgeving zou een wijziging inhouden van verschillende parameters die worden gebruikt om de pensioenuitkeringen te berekenen. Met name zal de waarde van het pensioenpunt stijgen, aangezien de indexering voor bestaande pensioenen niet langer zou convergeren in de richting van prijzen, maar in plaats daarvan voortaan zou berusten op lonen en prijzen. Bovendien zal de bijdrageperiode die voor de berekening van het pensioen van een persoon wordt gebruikt, worden verkort, wat leidt tot hogere pensioenuitgaven voor nieuwe pensioenen. Aan de andere kant heeft de afschaffing van de correctie-index voor nieuwe pensioenen (die voorheen het eerste pensioen gedeeltelijk koppelde aan het loon) een beperkende invloed op de totale stijging van de pensioenuitgaven die het gevolg is van de andere parameters. Enkele structurele uitdagingen die van invloed zijn op de toereikendheid van de pensioenen, zijn nog steeds niet aangepakt. De feitelijke pensioenleeftijd ligt dicht bij het EU-gemiddelde, maar is voor mannen en vrouwen niet gelijk. Doordat de bijdrageperiodes voor vrouwen bovendien korter zijn, is er een aanzienlijke pensioenkloof tussen mannen en vrouwen.
- (12) De in 2008 doorgevoerde hervorming van het pensioenstelsel is geleidelijk teruggedraaid. Na herhaald uitstel van de geplande verhogingen van de bijdragen aan de pensioenfondsen van de tweede pijler, die in 2016 hadden moeten uitkomen op 6 % van het brutoloon, werden de bijdragen met ingang van 2018 verlaagd tot 3,75 % van het brutoloon. De pensioenfondsen van de tweede pijler werden verder verzwakt door een reeks maatregelen die de regering eind 2018 via een noodverordening vaststelde. De bijdragen aan deze fondsen werden facultatief gemaakt na een minimumbijdrageperiode van ten minste vijf jaar. De minimumkapitaalvereisten voor fondsbeheersmaatschappijen in het kader van de tweede pensioenpijler werden aanzienlijk aangescherpt, waardoor het risico ontstond dat fondsbeheerders zich van de Roemeense markt terugtrokken. Ook werden de administratieve rechten die werden geheven over de bruto bijdragen aanzienlijk verlaagd, wat gevolgen zou kunnen hebben voor de financiële resultaten van de fondsbeheersmaatschappijen en waardoor de kans toenam dat zij hun activiteiten op de markt zouden staken. Dit zou negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van de lokale kapitaalmarkt en de pool van institutionele beleggers kunnen hebben en de economie zou hierdoor een broodnodige bron van langetermijninvesteringen kunnen verliezen. Bovendien leidt het verzwakken of afbreken van de tweede pijler tot een minder gediversifieerd pensioeninkomen en zullen de pensioenen worden blootgesteld aan grotere politieke en demografische risico's. In maart 2019 heeft de regering via een noodverordening de nieuwe minimumkapitaalvereisten voor de fondsbeheersmaatschappijen gehandhaafd, waarbij de uiterste datum voor het bijstorten van het volledige extra kapitaal echter werd uitgesteld tot december 2019. Andere bepalingen van de noodverordening van december 2018 die de levensvatbaarheid van tweedepijlerfondsen in gevaar brengen, blijven ongewijzigd.

- (13) De uitdagingen in verband met de kwaliteit en de inclusiviteit van het onderwijs- en opleidingsstelsel hebben een negatief effect op het potentieel voor inclusieve groei van Roemenië. De uitgaven voor onderwijs behoren nog steeds tot de laagste in de EU, met name op de onderwijsniveaus die cruciaal zijn om voortijdige schoolverlating te voorkomen (het percentage vroegtijdige schoolverlaters is nog steeds hoog), gelijke kansen te waarborgen en de ongelijkheid later in het leven aan te pakken. De deelname aan onderwijs en opvang van hoge kwaliteit blijft, onder meer door een gebrek aan faciliteiten, onder het EU-gemiddelde. Dit heeft gevolgen voor de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en de vroegtijdige verwerving van vaardigheden. Er is sprake van achterstand waar het gaat om het moderniseren van het schoolnetwerk en het optimaal inspelen op demografische ontwikkelingen: 10 % van de scholen is overvol en 58 % heeft capaciteit over. Wat de verwerving van basis- en digitale vaardigheden betreft, is er sprake van aanzienlijke uitdagingen. De competenties van leerkrachten om een leerlinggerichte aanpak toe te passen, zijn onvoldoende ontwikkeld. De verschillen tussen stad en platteland blijven bestaan en kwetsbare groepen, waaronder de Roma, hebben nog steeds beperkte toegang tot hoogwaardig, inclusief onderwijs.
- (14) De druk op de arbeidsmarkt neemt toe, aangezien er tegelijk sprake is van zeer lage werkloosheid (4,2 % in 2018), een krimpende beroepsbevolking en een aanhoudend tekort aan vaardigheden. De participatiegraad van vrouwen is laag, met name onder jonge vrouwen en vrouwen van middelbare leeftijd. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan persoonlijke en gezinsverantwoordelijkheden en de geringe deelname van kinderen van 0-3 jaar aan formele kinderopvang. In de behoeften van de arbeidsmarkt worden slechts in beperkte mate voorzien met een actief arbeidsmarktbeleid; de maatregelen zijn vooral gericht op financiële prikkels in plaats van op algemene en specifieke oplossingen. De vertraging van de geplande hervorming van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening blijft een belangrijke belemmering voor gemoderniseerde dienstverlening aan werkgevers en werklozen. Ook van bijscholing en geïntegreerde dienstverlening komt weinig terecht. De vaardigheden worden niet ontwikkeld overeenkomstig de behoeften van groeiende economische sectoren; 81 % van de werkgevers heeft moeite om vacatures in te vullen. De ICT-sector groeit, terwijl het aantal Roemenen in de leeftijdsgroep van 20-29 jaar dat is afgestudeerd in wetenschappen, technologie, ingenieurswetenschappen of wiskunde tussen 2014 en 2016 is afgenomen. Op dit moment is er geen algemene beoordeling of sectorale beoordeling van de behoefte aan vaardigheden en wordt er geen gebruik gemaakt van de vooruitzichten inzake vaardigheden. Dit belemmert de aanpassing van het onderwijs- en opleidingsstelsel aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Er wordt gewerkt aan een duaal onderwijssysteem om de tekorten aan vaardigheden te verhelpen. Beroepsonderwijs en -opleidingen worden door studenten en ouders echter nog steeds beschouwd als tweede keus, en de betrekkelijk geringe arbeidsparticipatie van mensen die pas een beroepsopleiding hebben afgerond, wijst erop dat de relevantie voor de arbeidsmarkt een verbeterpunt is. Het hoger onderwijs is onvoldoende afgestemd op de arbeidsmarkt. Hoewel het percentage personen met een diploma tertiair onderwijs in de loop van het decennium is verdubbeld, blijft het laag.
- (15) Ondanks recente verbeteringen blijven de armoede en de inkomensongelijkheid groot en nemen de regionale verschillen verder toe. Een op de drie Roemenen loopt nog steeds het risico van armoede en sociale uitsluiting; dit geldt des te meer voor specifieke groepen als kinderen, Roma, mensen met een handicap en ouderen. Sociale diensten beschikken over onvoldoende kwaliteit, bieden onvoldoende dekking, zijn geografisch ongelijk verdeeld en zijn niet gericht op de specifieke behoeften van

gemeenschappen. Slechts zo'n 20 % van de bestuurlijke territoriale eenheden beschikt over erkende sociale diensten. De diensten zijn doorgaans geconcentreerd rond de rijkere en stedelijke gebieden, terwijl de behoeften in armere, landelijke gebieden en regio's dringender zijn. De beperkte integratie van diensten op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en sociale voorzieningen draagt niet bij tot de duurzame integratie van verschillende kansarme groepen. Personen met een handicap krijgen slechts beperkte steun waar het gaat om zelfstandig wonen en toegang tot werk. De situatie van de Roma-gemeenschap vertoont zeer weinig vooruitgang. De woningnood is het hoogst van alle EU-lidstaten en gaat ten koste van sociale inclusie. Het huisvestingsbeleid wordt gedecentraliseerd zonder dat er een strategisch kader is en arme gemeenschappen beschikken vaak over onvoldoende financiële middelen. De sociale referentie-index die als basis voor de meeste sociale uitkeringen wordt gebruikt, is sinds 2008 niet geactualiseerd en is ook aanzienlijk gedevalueerd ten opzichte van het minimumloon. Als gevolg daarvan zijn de armoedecijfers voor mensen met een lage en zeer lage arbeidsintensiteit sinds 2010 met de helft gestegen. Bovendien is de sociale zekerheid voor atypische werknemers ontoereikend. Eén op de drie atypische werknemers riskeert ernstige materiële deprivatie. Dag- en seizoenarbeiders hebben geen formele toegang tot socialezekerheidsrechten met betrekking tot werkloosheid, moederschapsverlof, arbeidsongevallen en beroepsletsel. De tenuitvoerlegging van de in 2016 gestarte hervorming van het minimale inclusie-inkomen, die de dekking en de toereikendheid van de sociale bijstand zou verbeteren, werd verder uitgesteld tot 2021.

- (16) De sociale dialoog wordt gekenmerkt door een lage dekkingsgraad van collectieve arbeidsovereenkomsten, met name op sectoraal niveau, mede als gevolg van de huidige definitie van sectoren. De autoriteiten hebben de basis gelegd voor plannen om de definities van economische sectoren te herzien, maar er is nog geen overeenstemming bereikt. Buiten het kader voor collectieve onderhandelingen komt het niet vaak tot tijdige en betekenisvolle betrokkenheid van de sociale partners bij beleidskwesties en -hervormingen. De sociale dialoog wordt hoofdzakelijk formeel gevoerd, in de Economische en Sociale Raad en de comités voor sociale dialoog. Hoewel er dus een kader voor dialoog en overleg tot stand is gebracht, zijn de stabiliteit en de rol van deze instellingen het afgelopen jaar verzwakt.
- (17) Na jaren van matige loongroei behoren de lonen in Roemenië nu tot de snelst stijgende in de EU. Dit is het gevolg van overheidsbeleid waardoor ambtenarensalarissen en het minimumloon stijgen, een werkloosheid die niet eerder zo laag was, en structurele tekorten aan arbeidskrachten. Het minimumloon wordt nog steeds op niet-systematische wijze vastgesteld, zonder objectief mechanisme. Opeenvolgende stijgingen hebben er in de loop van de jaren toe geleid dat één op de drie werknemers in 2017 het minimumloon verdiende, bijna vier keer zoveel als in 2011.
- (18) De gezondheidszorg staat voor veel uitdagingen. Geringe financiering, inefficiënt gebruik van overheidsmiddelen en het uitblijven van hervormingen beperken de doeltreffendheid van het zorgstelsel. Aanhoudende emigratie heeft geleid tot een vrij groot tekort aan artsen en verpleegkundigen. De gezondheidsinfrastructuur en de veelal informele betalingen blijven een bron van zorg. Plattelandsbewoners en kwetsbare groepen hebben beperkte toegang tot gezondheidszorg. Deze factoren hebben op hun beurt een negatief effect op de volksgezondheid, die ondanks recente verbeteringen onder het EU-gemiddelde blijft. Verbeteringen in de gemeenschapszorg zijn dringend nodig, maar vertraagd. Het proefproject voor het opzetten van gemeenschapszorgcentra is met een vertraging gestart, hetgeen gevolgen had voor de

invoering van geïntegreerde zorgdiensten. De sector langdurige zorg is niet berekend op de snel vergrijzende bevolking. De zeer weinige diensten op het gebied van thuiszorg en dagopvang zijn voornamelijk beschikbaar in gebieden waar de inkomens hoger zijn. De dekking van en overheidsuitgaven voor langdurige zorg behoren tot de laagste in de EU en de toegang tot langdurige zorg, revalidatie en palliatieve zorg is slecht.

- (19) De infrastructuur is – onder meer in de sectoren vervoer, afval en afvalwater – nog steeds zwak, hetgeen de groeivoorzichten van Roemenië beperkt. Ondanks aanzienlijke overheidsinvesteringen na de toetreding van Roemenië tot de EU blijft de fysieke infrastructuur van dit land onderontwikkeld. De algemene toestand en de betrouwbaarheid van het spoorweg- en wegennet laten veel te wensen over. De infrastructuur houdt geen pas met de door een groeiende economie gegenereerde verkeersvraag. Het wegennet behoort tot de minst ontwikkelde in de EU en de hervorming van de spoorwegsector loopt achter. De uitstoot van broeikasgassen door het wegvervoer is de afgelopen vijf jaar sterk toegenomen. Bovendien heeft ernstige onderinvestering in het onderhoud geleid tot nadelige gevolgen voor de treinsnelheid en de leveringstijden van het goederenvervoer per spoor. Het stedelijk vervoer heeft te lijden van chronische onderfinanciering, slechte sectororganisatie en de geringe administratieve capaciteit van lokale aanbieders. Bovendien blijven er tekortkomingen bestaan op het gebied van de infrastructuur voor energie, afval, water en afvalwater en de interconnectie van energienetwerken. Het afvalbeheersysteem wordt nog steeds gekenmerkt door een zeer geringe recycling van stedelijk afval en zeer hoge storttarieven. Het blijft een opgave om de energie-efficiëntiedoelstelling te bereiken; met name de energie-efficiëntie in gebouwen zou nog veel beter kunnen.
- (20) De totale innovatieve capaciteit van Roemenië blijft gering en het toekomstige concurrentievermogen wordt bedreigd door de grote productiviteits- en innovatiekloof tussen buitenlandse en binnenlandse ondernemingen. De investeringen van Roemenië in onderzoek en ontwikkeling zijn de geringste in de hele Unie (0,5 % van het bbp) en de overheidsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling zijn verder teruggelopen van 0,32 % van het bbp in 2011 tot 0,21 % van het bbp in 2017, waardoor capaciteitsopbouw uitgesloten is. Als gevolg daarvan is de kwaliteit van de publieke wetenschapsbasis nog steeds zeer beperkt en zijn de banden tussen wetenschap en bedrijfsleven onderontwikkeld. Aangezien ook het aantal Roemenen dat een hogere opleiding op het gebied van natuurwetenschappen, technologie, ingenieurswetenschappen of wiskunde heeft afgerond, verder is afgenomen, vormt het tekort aan vakmensen een grote uitdaging voor het innovatiepotentieel van de Roemeense economie. Wil Roemenië beter presteren op het gebied van innovatie en concurrentievermogen, dan moet er zeker werk worden gemaakt van de digitalisering. Roemenië scoort slecht op vele onderdelen van de index van de digitale economie en samenleving, met inbegrip van digitale overheidsdiensten, digitale vaardigheden van de totale bevolking en digitalisering van bedrijven.
- (21) Roemenië heeft beperkte vooruitgang geboekt met de uitvoering van een landspecifieke aanbeveling om de prioritering en planning van overheidsinvesteringen te verbeteren. Het ministerie van Financiën is belast met het opstellen van een prioriteitenlijst van projecten voor overheidsinvesteringen van meer dan 100 miljoen RON (21 miljoen EUR) en het toezicht op de uitvoering ervan, maar de projecten worden beheerd door de vakministeries. De lijst van prioritaire projecten omvat momenteel ongeveer 130 projecten, waarvan de meeste betrekking hebben op vervoer. Van deze prioritaire projecten zouden de meeste door de EU-fondsen kunnen worden

medegefinancierd. Het gebruik van EU-middelen wordt onder meer belemmerd door de beperkte administratieve capaciteit om grote investeringsprojecten voor te bereiden, te prioriteren en uit te voeren. Hoewel recentelijk grote infrastructuurprojecten zijn voorbereid en ter goedkeuring aan de Europese Commissie zijn voorgelegd, ontbreken nog enkele belangrijke projecten, zoals de autosnelweg Sibiu-Pitești (die de connectiviteit met de TEN-T-corridors Rijn/Donau en Oriënt/Oostelijke Middellandse Zee moet garanderen), en blijft de tenuitvoerlegging in het algemeen achter. Bovendien verloopt de absorptie van EU-middelen tot dusver via projecten die zijn voorbereid voor de vorige programmeringsperiode, terwijl een pijplijn van nieuwe projecten voor de huidige periode nog niet volledig is ontwikkeld.

- (22) Efficiënte overheidsopdrachten zijn van essentieel belang voor de verwezenlijking van belangrijke beleidsdoelstellingen in Roemenië, waaronder efficiënte overheidsuitgaven, de modernisering van het openbaar bestuur en de bevordering van innovatie en duurzame en inclusieve groei. Roemenië heeft beperkte vooruitgang geboekt bij het aanpakken van de landspecifieke aanbeveling om de transparantie van overheidsopdrachten te verbeteren. De efficiëntie van overheidsopdrachten blijft een probleem, terwijl de onomkeerbaarheid van bepaalde maatregelen, waaronder name de stroomlijning van de controle vooraf, op het spel staat. In de nationale strategie voor overheidsopdrachten wordt benadrukt dat het van belang is dat het nationaal agentschap voor overheidsopdrachten een eenheidscontrole vooraf uitvoert. Terugkerende wetgevingsinitiatieven dreigen de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie te ondermijnen. De voorspelbaarheid en de stabiliteit van de wetgeving inzake overheidsopdrachten blijven belangrijke uitdagingen en de nationale strategie voor overheidsopdrachten wordt niet volledig toegepast.
- (23) Het overheidsbeleid is steeds onvoorspelbaarder geworden, hetgeen het ondernemingsklimaat niet ten goede komt. Een recent voorbeeld is de goedkeuring – via een noodverordening van de regering – van een reeks vérstrekkende maatregelen die gevolgen hebben voor de werking van de banksector, de beheerders van pensioenfondsen van de tweede pensioenpijler en energie- en telecommunicatiebedrijven, zonder raadpleging van belanghebbenden of een effectbeoordeling. Regelgevingseffectbeoordelingen blijven een formaliteit, terwijl de kwaliteit en het feitelijke gebruik ervan per sector aanzienlijk verschillen. De kwaliteitscontrole van de regelgevingseffectbeoordelingen en de beleidsvoorbereiding is beperkt. Er bestaat geen duurzaam mechanisme, met een transparant verslagleggingssysteem en evaluaties achteraf, voor het monitoren van beleid. Belangrijke wetgevingsinitiatieven worden vaak pas kort voor de goedkeuring aangekondigd. Bij de voorbereiding en uitvoering van hervormingen worden de belanghebbenden weinig betrokken en is er zelden sprake van echt overleg, hoewel de institutionele structuren ervoor beschikbaar zijn. Moeizame administratieve procedures hebben vooral gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen. Zo vormen omslachtige administratieve procedures voor het oprichten van een bedrijf en regelgevingseisen voor dienstverleners, ook in het kader van gereguleerde beroepen, een belemmering voor verdere marktontwikkeling. De vaststelling van regelgeving inzake het personeelsbeleid bij de overheid laat nog altijd op zich wachten. De sterke versnippering van de verantwoordelijkheden en de middelen is van invloed op de samenhang en de beschikbaarheid van openbare diensten, met name op lokaal niveau. Nationale en regionale strategieën voor verschillende openbare diensten worden niet goed vertaald in geïntegreerde maatregelen op regionaal en lokaal niveau. De financiering van openbare diensten is ongelijk verdeeld over het land en sluit vaak niet aan bij de lokale behoeften. Factoren zoals een uniforme strategische aanpak per

type dienst, bestaande lacunes en de noodzaak om nieuwe diensten te ontwikkelen, worden over het hoofd gezien. De inkomsten van de lokale overheden zijn stabiel noch voorspelbaar. Er zijn beperkte maatregelen genomen om het evenwicht tussen de te decentraliseren verantwoordelijkheden en de toewijzing van financiële middelen te verbeteren, zodat de lokale overheden hoogwaardige diensten kunnen leveren. Aanvullende maatregelen zijn nodig om de bestuurlijke capaciteit op lokaal niveau te vergroten.

- (24) Staatsbedrijven spelen een belangrijke rol in kritieke infrastructuursectoren zoals energie en vervoer per spoor. Hun economische en financiële prestaties zijn onlangs verbeterd, als gevolg van een gunstig macro-economisch klimaat. De transparantie en openbaarmaking van de financiële en operationele resultaten zijn echter niet verbeterd en de regels inzake corporate governance worden nog steeds slechts sporadisch toegepast. Specifieke voorbeelden zijn het meermaals aanstellen van interim-raden van bestuur (wat indruist tegen de geest van de wet) en het niet toepassen van wettelijke handhavingsinstrumenten ten aanzien van ondernemingen die zich niet aan de regels houden. Het risico dat de wetgeving inzake staatsbedrijven aanzienlijk wordt verzwakt, is niet afgenomen. Dit betekent dat de vooruitgang die was geboekt wat betreft de landspecifieke aanbevelingen uit 2015 en 2016, ongedaan is gemaakt. Hierdoor komen essentiële randvoorwaarden voor de bevordering van een efficiënt gebruik van openbare middelen in het gedrang en zouden vertekende investeringsbesluiten kunnen worden genomen. De overdracht van de eigendom van meerdere grotere staatsbedrijven naar het nieuwe staatsfonds voor ontwikkeling en investering vereist een krachtige toepassing van strenge regelgeving inzake corporate governance, zowel voor het fonds als voor de ondernemingen in zijn portefeuille.
- (25) De ontwikkelingen van het afgelopen jaar zijn zorgwekkend uit het oogpunt van de rechtsstaat en vergroten de ernstige zorgen over de onomkeerbaarheid en de duurzaamheid van de vooruitgang die Roemenië eerder heeft geboekt bij de hervorming van zijn rechtssysteem en de bestrijding van corruptie op hoog niveau. Deze punten worden in het oog gehouden in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Wijzigingen in drie wetten inzake het justitiële stelsel zijn thans van kracht geworden; deze bevatten een aantal maatregelen die de juridische waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verzwakken. Deze zullen waarschijnlijk afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de dagelijkse werkzaamheden van rechters en openbare aanklagers en aan het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht. Er wordt druk uitgeoefend op de justitiële instellingen en op individuele magistraten, onder meer door het instellen van een gespecialiseerde vervolgingssectie voor strafbare feiten waarvan magistraten worden beschuldigd. De stappen die momenteel worden ondernomen tot wijziging van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering zouden negatieve gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van strafrechtelijke onderzoeken en strafprocessen en er ook toe leiden dat er minder feiten kunnen worden bestraft als corruptie. Voorts bestaat er zorg over de procedures voor ontslag en benoeming van hoge magistraten. Recente aankondigingen doen vermoeden dat maatregelen in verband met de hervorming van het gerechtelijke apparaat zouden kunnen worden heroverwogen.
- (26) De Commissie blijft de hervorming van het justitiële apparaat en de bestrijding van corruptie in Roemenië monitoren in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Die aspecten komen derhalve niet aan bod in de landspecifieke aanbevelingen voor Roemenië, maar zijn wel relevant voor de ontwikkeling van een gunstig sociaal-economisch klimaat in het land.

- (27) De programmering van de EU-middelen voor de periode 2021-2027 zou kunnen bijdragen tot het verhelpen van een aantal van de in de aanbevelingen genoemde lacunes, met name op de gebieden die in bijlage D bij het landverslag worden vermeld⁹. Dit zou Roemenië in staat stellen om voor de geïdentificeerde sectoren optimaal gebruik te maken van deze middelen, rekening houdend met regionale verschillen. Als het land zijn bestuurlijke capaciteit voor het beheer van deze fondsen versterkt, zou dat in hoge mate bijdragen tot het welslagen van deze investering.
- (28) In de context van het Europees Semester 2019 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Roemenië verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2019. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma 2019 als het nationale hervormingsprogramma 2019 doorgelicht en onderzocht in hoeverre gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Roemenië zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaal-economisch beleid in Roemenië, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door inbreng van de Unie bij toekomstige nationale besluiten.
- (29) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma 2019 onderzocht en zijn advies¹⁰ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (30) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2019 en het convergentieprogramma 2019 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1, 2, 4 en 5 weergegeven. Het in aanbeveling 1 genoemde begrotingsbeleid draagt onder meer bij tot de onevenwichtigheden in verband met het concurrentievermogen en de externe positie.

BEVEELT AAN dat Roemenië in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

1. voldoen aan de aanbeveling van de Raad van XX juni 2019 met het oog op de correctie van de vastgestelde significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting; de volledige toepassing van het begrotingskader garanderen; de naleving van de belastingwetgeving en de inning van belastingen versterken;
2. de financiële stabiliteit en de robuustheid van de banksector vrijwaren; de houdbaarheid van het openbare pensioenstelsel en de levensvatbaarheid op lange termijn van de pensioenfondsen van de tweede pijler waarborgen;
3. de kwaliteit en inclusiviteit van het onderwijs verbeteren, met name voor de Roma en andere achtergestelde groepen; vaardigheden, met inbegrip van digitale vaardigheden, verbeteren, met name door de arbeidsmarktrelevantie van beroepsonderwijs en -opleiding en hoger onderwijs te vergroten; de dekking en de kwaliteit van de sociale dienstverlening verhogen en de hervorming van het minimale inclusie-inkomen voltooien; de werking van de sociale dialoog verbeteren; waarborgen dat de minimumlonen worden vastgesteld op basis van objectieve criteria, op een wijze die bevorderlijk is voor de werkgelegenheid en het

⁹ COM(2019) 1022 final.

¹⁰ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

concurrentievermogen; de gezondheidszorg toegankelijker en kostenefficiënter maken, onder meer door een verschuiving naar ambulante zorg;

4. het economisch beleid in verband met investeringen toespitsen op vervoer, met name op de duurzaamheid daarvan, koolstofarme energie, energie-efficiëntie, milieu-infrastructuur en innovatie, rekening houdend met regionale verschillen; de voorbereiding en prioritering van grote projecten verbeteren en de uitvoering ervan versnellen; de efficiëntie van overheidsopdrachten verbeteren en zorgen voor een volledige en duurzame uitvoering van de nationale strategie voor overheidsopdrachten;
5. ervoor zorgen dat wetgevingsinitiatieven de rechtszekerheid niet ondermijnen, door de kwaliteit en voorspelbaarheid van de besluitvorming te verbeteren, onder meer door passende raadpleging van belanghebbenden, doeltreffende effectbeoordeling en gestroomlijnde administratieve procedures; de corporate governance van de staatsbedrijven verbeteren.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*