



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 13 juni 2016
(OR. en)

9226/16

ECOFIN 466
UEM 212
SOC 330
EMPL 226
COMPET 300
ENV 345
EDUC 201
RECH 192
ENER 208
JAI 456

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. dok. nr:	9140/16 ECOFIN 431 UEM 181 SOC 295 EMPL 191 COMPET 268 ENV 312 EDUC 168 RECH 160 ENER 173 JAI 418 - COM(2016) 343 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Rumäniens nationella reformprogram 2016, med avgivande av rådets yttrande om Rumäniens konvergensprogram 2016

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer på grundval av kommissionens förslag COM(2016) 343 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

**om Rumäniens nationella reformprogram 2016,
med avgivande av rådets yttrande om Rumäniens konvergensprogram 2016**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

¹ EUT L 209, 2.8.1997, s. 1.

av följande skäl:

- (1) Den 26 november 2015 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2016 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 17–18 mars 2016. Den 26 november 2015 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011², rapporten om förvarningsmekanismen, där det angavs att Rumänien var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) Landsrapporten 2016 för Rumänien offentliggjordes den 26 februari 2016. Den innehöll en bedömning av hur väl Rumänien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som antogs av rådet den 14 juli 2015 och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Den 8 mars 2016 lade kommissionen fram resultaten av den fördjupade granskningen. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Rumänien inte har några makroekonomiska obalanser.
- (3) Den 28 april 2016 lade Rumänien fram sitt nationella reformprogram för 2016 och sitt konvergensprogram för samma år. De båda programmen bedömts samtidigt för att deras inbördes samband ska kunna tas i beaktande.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013³ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.
- (5) Det tredje programmet för finansiellt betalningsbalansstöd (2013–2015) avslutades i september 2015 utan någon fullständigt genomförd granskning. Det tredje formella granskningsuppdraget (16–30 juni 2015) för bedömning av hur programmet hade genomförts avslutades inte. Vissa framsteg kunde visserligen konstateras på flera områden, men nuvarande och tidigare resultat av programmet hade underminerats på viktiga politikområden. Övervakningen efter programperiodens slut inleddes den 1 oktober 2015 och kommer att fortsätta till åtminstone 70 % av det lån som beviljades på grundval av det första betalningsbalansprogrammet har återbetalats, det vill säga åtminstone fram till våren 2018.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (6) Rumänien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. I konvergensprogrammet 2016 planerar regeringen en försämring av det totala saldot från -0,7 % 2015 till -2,9 % av BNP 2016 och 2017. Det strukturella saldot förväntas likaledes försämrast. Enligt programmet planeras ett avsteg från det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1 % av BNP – vilket uppnåddes 2014 och 2015, och det finns inga planer på att återgå till målet inom programperioden. Enligt konvergensprogrammet kommer den offentliga skuldkvoten att ligga kvar under 40 % över programmets löptid. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är rimligt för 2016 och lätt optimistiskt för 2017. Enligt kommissionens vårprognos 2016 finns en risk för en betydande avvikelse 2016 och, om politiken förblir oförändrad, 2017. Dessutom prognostiseras i kommissionens vårprognos 2016 ett allmänt underskott i statens finanser på 3,4 % av BNP 2017, vilket ligger över fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av konvergensprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2016, att det finns en risk för att Rumänien inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Det kommer därför att krävas ytterligare åtgärder för att säkerställa efterlevnad 2016 och 2017.
- (7) Rumänien har ett sunt finanspolitisk regelverk, men det tillämpas inte effektivt i praktiken. Inget av de nyligen antagna finanspolitiska beslut som lär spå på underskottet initierades och fattades inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Regler om att konsekvensbedömningar som har kontrollerats av finansministeriet ska åtfölja de nya förslag till lagstiftning som innebär ökade offentliga utgifter eller minskade offentliga intäkter – i avsikt att upprätthålla utgiftstaken – och att föreslå kompenserande intäktsminskningar åsidosattes 2015. I praktiken får det finanspolitiska rådet mycket lite tid att reagera på budgetförslag och dess yttranden och rekommendationer beaktas inte i tillräcklig utsträckning. Budgetlagen 2016 siktar på ett underskott i de offentliga finanserna på 2,95 % av BNP, vilket innebär en väsentlig avvikelse från det medelfristiga målet. Detta strider mot det nationella finanspolitiska regelverket.

- (8) Ett antal åtgärder håller på att genomföras för att förbättra skatteuppbörd och skattemoral. De inbegriper krav på att använda kassaapparater, stärkta regler för kontant betalning, ett nytt förfarande för registrering av mervärdesskatt, intensivare revision av skattemyndigheten och en pågående omorganisation av skattemyndigheten. Men höga siffror för undandragen skatt och låg skattemoral förblir en utmaning. Odeklarerat arbete och för lågt deklarerade inkomster påverkar fortsatt skatteintäkterna och snedvrider ekonomin. Verkan av åtgärderna – även dem som vidtagits av arbetsinspektionen – mot odeklarerat arbete förblir begränsad.
- (9) Lagen om jämställd pensionsålder för män och kvinnor väntar på behandling i parlamentet sedan 2013. Om den antogs skulle äldre kvinnors deltagandet på arbetsmarknaden öka väsentligt, pensionsskillnaderna mellan könen skulle krympa och kvinnornas risk för fattigdom senare i livet skulle minska.
- (10) Förhållandena på arbetsmarknaden förbättrades under 2015. Arbetslösheten är låg och sysselsättningen har ökat. Långtidsarbetslösheten ligger under genomsnittet i unionen. Svåra utmaningar kvarstår dock, särskilt när det gäller den höga andelen unga som varken arbetar eller studerar och den begränsade uppsökande verksamhet som finns för att aktivera dem på ett verksamt sätt.
- (11) Den nationella arbetsmarknadsmyndigheten släpar efter när det gäller att erbjuda individanpassade tjänster till arbetssökande och har ett begränsat utbud av tjänster för arbetsgivare, trots obligatorisk annonsering av lediga platser hos myndigheten. Ett förfarande har antagits för att erbjuda olika kategorier av arbetslösa skräddarsytt stöd, men det har ännu inte genomförts. Samarbetet mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten är mycket begränsat, vilket gör det ännu svårare att aktivera socialbidragstagare.
- (12) Minimilönen, som är bland de lägsta i unionen, har ökat avsevärt sedan 2013. Det saknas dock objektiva kriterier för att bestämma dess storlek, vilket skapar osäkerhet. En trepartsarbetsgrupp har inrättats för att arbeta med en reform av hur minimilönen bestäms, men det finns fortfarande inte några klara riktlinjer eller kriterier som tar effekterna på sysselsättningen, de sociala förhållandena och konkurrenskraften med i beräkningen. På det hela taget är den sociala dialogen fortfarande svag.

- (13) Rumänien är bland de länder i unionen där risken för fattigdom eller socialt utanförskap är störst. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder för människor på socialbidrag sätts in i mycket begränsad omfattning, särskilt på landsbygden. Det sociala referensindex, som sociala förmånsbelopp grundas på, uppdateras inte regelbundet mot bakgrund av den ekonomiska kontexten, vilket med tiden kan påverka hur väl förmånerna räcker till behoven. Lagen om minsta integrationsinkomst, som förväntas leda dels till att förmånerna riktas och räcker bättre, dels till att aktiva arbetsmarknadsåtgärder erbjuds låginkomsttagarna, har lämnats till parlamentet för antagande. Flera åtgärder i regeringens fattigdomsbekämpningspaket syftar dock till att tackla frågan med hjälp av ett helhetsgrepp (utbildning, hälsa, bostäder, social trygghet och transport).
- (14) Rumänien konfronteras fortfarande med utmaningar på utbildningsområdet. Flera strategier gäller livslångt lärande, yrkesutbildning, högre utbildning och andelen ungdomar med enbart grundskoleutbildning. Denna andel ligger fortfarande betydligt över EU-genomsnittet, bland annat till följd av betydande förseningar i genomförandet av den strategi som antogs 2015. Förebyggande program och stödundervisning förekommer sparsamt. Utsatta grupper såsom romer och barn från fattiga familjer konfronteras fortfarande med svårigheter när det gäller att få tillgång till och avsluta kvalitetsutbildning, särskilt på landsbygden. När det gäller förskoleverksamhet och barnomsorg har Rumänien vidtagit åtgärder för att hjälpa mindre gynnade barn att gå i förskola (3–6 år). Barnomsorg för barn i åldern 0–3 år förekommer fortfarande begränsat. Nyligen beslutad lagstiftning om utökad föräldraledighet i kombination med otillräckliga incitament att arbeta kan öka hindren för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Deltagande i gymnasial yrkesutbildning ligger över EU-genomsnittet, men den andel som hoppar av är fortfarande stor. Andelen personer med eftergymnasial utbildning ökar, men den högre utbildningens kvalitet och anpassning till arbetsmarknaden är begränsad. Få personer deltar i vuxenutbildning.
- (15) Hälssituationen i Rumänien är dålig. Den förväntade livslängden ligger långt under EU-genomsnittet både för män och kvinnor. Tillgången till hälso- och sjukvård samt överanvändningen av sjukhusvård utgör fortfarande stora problem. Det utbredda systemet med betalningar under bordet inskränker utbudet av hälso- och sjukvård för låginkomsttagare. Rumänien har vidtagit åtgärder för att ge pensionärer med låga inkomster och människor i avlägsna och isolerade samhällen bättre tillgång till hälso- och sjukvård. Ett nätverk av social- och hälsoombudsmän är under uppbyggnad, och ett lagförslag om offentliga tjänster har lags fram. Att ge personer med funktionshinder alternativ till institutionsvård är fortfarande en utmaning.

- (16) Rumänien har vidtagit åtgärder för att avhjälpa problemet med att hälso- och sjukvårdssystemet är underfinansierat och använder offentliga medel ineffektivt. Reformerna inbegrep skuldsanering för hälso- och sjukvården, förbättrad hållbarhet för läkemedelskostnader, genomförande av internetlösningar för hälso- och sjukvård, bättre finansieringsmodell för hälso- och sjukvården, strategi för överföring av resurser från sjukhusvård till friskvård och primärvård samt centraliserad upphandling. Bristen på administrativ kapacitet fördröjer dock genomförandet av den nationella hälsostrategin för 2014–2020. Särskilt drabbas effektiviteten i hälso- och sjukvården av förseningar i anpassningen av sjukhusen och övergången från sjukhusvård till mer kostnadseffektiv öppenvård.
- (17) De största utvecklingsskillnaderna i Rumänien finns mellan stads- och landsbygdsområden. Situationen när det gäller sysselsättning, sociala frågor, hälso- och sjukvård samt utbildning är sämre på landsbygden, och människor har mycket sämre tillgång till utbildning, hälso- och sjukvård, grundläggande samhällstjänster samt offentliga tjänster på grund av att den administrativa kapaciteten på lokal nivå är liten och splittrad. Den socioekonomiska utvecklingen på landsbygden hålls vidare tillbaka av att transportinfrastrukturen är underutvecklad, offentliga och privata transporter förekommer sparsamt, kostnaderna för att pendla är höga och tillgången till bredband dålig. Det låga förädlingsvärdet i jordbruket och bristen på ekonomisk diversifiering på landsbygden hämmar vidare utvecklingen av en hållbar landsbygdsekonomi. En stor andel av arbetskraften på landsbygden arbetar i självförsörjande eller delvis självförsörjande jordbruksföretag förknippade med dold arbetslöshet eller oavlönat arbete inom familjen, låg produktivitet och fattigdom. Ett fattigdomsbekämpningspaket, som kommer att finansieras huvudsakligen med EU-medel, tar ett helhetsgrepp på fattigdomsfrågan, även på landsbygden. Det finns planer på att skapa tvärkompetenta arbetslag, som ska erbjuda mindre gynnade grupper ett integrerat utbud av tjänster, men de har ännu inte satts i verket.

- (18) En strategisk ram för reformen av den offentliga förvaltningen har varit i kraft sedan 2014, men genomförandet gick långsamt under 2015. Vissa viktiga initiativ för att öka öppenheten och effektiviteten i den offentliga förvaltningen antogs under 2016. Men förseningarna när det gäller att anta en allmän och öppen plan för förvaltning av mänskliga resurser, särskilt i fråga om rekrytering/anställning, bedömning, lönesättning, karriärutveckling för alla personalkategorier samt utbildning, skapar utrymme för godtycke vid viktiga förfaranden och beslut. Detta i kombination med instabila organisationsstrukturer inverkar negativt på den offentliga förvaltningens oberoende och professionalism samt, följdenligt, på dess ändamålsenlighet och effektivitet. Krångliga administrativa förfaranden, ett ineffektivt system för offentlig upphandling och utbredd korruption håller tillbaka utbudet av tjänster (även e-förvaltningstjänster) både till allmänheten och företagen. Sådant som strategisk planering, programbudgetering, samrådsförfaranden och evidensbaserat beslutsfattande underutnyttjas fortfarande. Problemen bromsar arbetet på viktiga reformer inom flera olika områden, inbegripet effektiv användning av tillgängliga EU-medel och annat finansieringsstöd.
- (19) Statsägda företag som dominerar viktiga ekonomiska sektorer tenderar att prestera sämre. De förekommer i synnerhet i viktiga infrastrukturbranscher, som svarar för 44 % av omsättningen och 77 % av sysselsättningen i energisektorn och 24 % respektive 28 % i transportsektorn. Regeringens undantagsförordning nr 109/2011 om styrning av statligt ägda företag gjordes om till lag den 10 maj 2016 genom ändringar som säkerställde bättre överensstämmelse med internationell bästa praxis. Rumänien har åter börjat anställa professionella företagsledare för att ersätta den tillfälliga ledningen i flera statligt ägda företag, men det har gått långsammare framåt än vad som först aviserades. Om de statsägda företagen kunde fås att anta den årliga budgeten snabbare och att godkänna och offentliggöra granskade årsredovisningar, skulle detta gynna öppenhet och ansvarsskyldighet. En ny privatiseringslag är under beredning. Den kan emellertid innehålla bestämmelser som strider mot lagstiftningen om företagsstyrning. Det är i synnerhet oroväckande att den särskilda privatiseringsförvaltarens uppgifter ser ut att delvis sammanfalla med företagsledningens.

- (20) Trots de rättsliga institutionernas arbete med att angripa korruption på hög nivå förekommer korruption fortfarande i många ekonomiska sektorer och berör såväl tillsatta och förtroendevalda tjänstemän på alla förvaltningsnivåer som anställda i offentlig tjänst och i offentliga institutioner. Viktiga rättsliga reformer håller på att genomföras, men domstolarnas höga arbetsbelastning väcker fortsatt oro, liksom det finns betänkligheter inför deras förmåga att verkställa avgöranden på ett förutsägbart och korrekt sätt samt att motstå yttre påtryckningar. Inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen får Rumänien rekommendationer på områdena reform av rättsväsendet och kamp mot korruption. Dessa områden omfattas därför inte av de landsspecifika rekommendationerna för Rumänien.
- (21) Soliditeten i den finansiella sektorn har förbättrats. Men sektorn är fortfarande sårbar för inhemska rättsliga initiativ. Den nyligen antagna lagen om skuldavskrivning med retroaktiv tillämpning på befintliga lån, kan bli ett problem för flera kreditinstitut och leda till svagare långivning. Lagen kan innebära större risker för stabiliteten i den finansiella sektorn, med konsekvenser för hela ekonomin. Andra orosmoment som kan påverka bankerna negativt är förslaget att omvandla lån i utländsk valuta till lokal valuta och vissa domstolsbeslut om oskäligen villkor i låneavtal.
- (22) Otillräcklig eller otillförlitlig infrastruktur är bland de svåraste problemen för den som vill bedriva affärsverksamhet i Rumänien och ett hinder för handel och ekonomisk utveckling. Trots att situationen har förbättrats något på senare tid hamnar Rumänien fortfarande på sista plats bland länderna i regionen i en rangordning efter upplevd kvalitet på infrastrukturen för transporter och kommunikationer. Väg- och motorvägsnätet är litet jämfört med grannländerna och i förhållande till landets storlek. Översiktsplanen för transportsektorn och den åtföljande järnvägsreformen har fått antagandet uppskjutet upprepade gånger.

- (23) De offentliga investeringarna har minskat sedan 2008 trots omfattande tillgång till finansiering, särskilt genom EU-medel. Denna trend bröts 2015, men de offentliga investeringarna förväntas minska från och med 2016 eftersom genomförandet av programmet för perioden 2014–2020 inte har inletts fullt ut och det inte finns tillräckligt med startklara projekt. Sedan en tid gör man i Rumänien ansträngningar för att stärka samarbetet mellan ministerierna, omorganisera de offentliga upphandlingssystemen och förbättra planeringen och genomförandet av investeringsprojekt. Detta till trots är beredningen av offentliga investeringsprojekt fortfarande otillräcklig och förblir mottaglig för yttre påverkan. Projekturvalet hämmas fortfarande av att det saknas såväl medellång och långsiktig planering som strategiska prioriteringar, av att man måste nå enighet med ett stort antal beslutsfattare, av att enheten för offentlig investeringsbedömning vid ministeriet för offentlig finansiering har begränsade verkställande befogenheter samt av att det saknas urvalskriterier i det nationella programmet för lokal utveckling.
- (24) Trots betydande framsteg när det gäller kostnadskonkurrenskraft och handelsresultat förblir Rumäniens icke kostnadsrelaterade konkurrenskraft en utmaning. Strukturella hinder hämmar övergången till en ekonomi med högre förädlingsvärde och begränsar Rumäniens förmåga att satsa på hållbar tillväxt. Krångliga administrativa förfaranden, instabila finans- och skattepolitiska åtgärder och ett svagt företagsklimat fortsätter att påverka investeringsbeslut negativt. Höga siffror för undandragen skatt och odeklarerat arbete drar ner skatteintäkterna och snedvrider ekonomin. Tillgången till finansiering för små och medelstora företag är fortfarande begränsad.

- (25) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Rumäniens ekonomiska politik och offentliggjort den i 2016 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen av de rekommendationer Rumänien fått under tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Rumänien utan även i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–4 nedan.
- (26) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet, och dess yttrande⁴ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

⁴ Enligt artikel 9.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Rumänien att under 2016 och 2017 vidta följande åtgärder:

1. Begränsa avvikelserna från det medelfristiga budgetmålet för 2016 och uppnå en årlig finanspolitisk korrigering på 0,5 % av BNP under 2017, såvida inte det medelfristiga budgetmålet kan uppnås med mindre ansträngning. Se till att det finanspolitiska regelverket tillämpas och ytterligare stärka skattemoral och skatteuppbörd. Se till att lagstiftningsinitiativ inte underminerar rättssäkerheten eller äventyrar den finansiella stabiliteten. Om nödvändigt, vidta åtgärder för att minska dessa risker.
2. Stärka den nationella arbetsförmedlingens tjänsteutbud till arbetsgivare och arbetssökande, särskilt genom att skräddarsy tjänster för de arbetssökandes profiler, att knyta dem bättre till socialt bistånd, bland annat socialtjänsten, och att söka upp oregistrerade ungdomar. I samråd med arbetsmarknadens parter, ange objektiva kriterier för hur minimilönen ska bestämmas. Vidta åtgärder för att motverka att elever lämnar skolan med enbart grundskoleutbildning och öka utbudet av kvalitetsutbildning, särskilt för romer. Anta lagen om jämställd pensionsålder för män och kvinnor.
3. Motverka betalningar under bordet i hälso- och sjukvården och öka tillgången på öppenvård. Stärka oberoendet och öppenheten i personalförvaltningen i den offentliga förvaltningen. Förenkla de administrativa förfarandena för företag och allmänheten. Stärka styrningen av statsägda företag.
4. Förbättra tillgången till integrerade offentliga tjänster, bygga ut infrastruktur och främja ekonomisk diversifiering, särskilt på landsbygden. Anta och genomföra översiktsplanen för transportsektorn. Stärka prioritering och beredning vid offentliga investeringsprojekt.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande
