



Bruxelles, 5.6.2019  
COM(2019) 523 final

Recomandare de

**RECOMANDARE A CONSILIULUI**

**privind Programul național de reformă al României pentru 2019 și care include un aviz  
al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2019**

Recomandare de

## RECOMANDARE A CONSILIULUI

### **privind Programul național de reformă al României pentru 2019 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2019**

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

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

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice<sup>1</sup>, în special articolul 9 alineatul (2),

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice<sup>2</sup>, în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului pentru politică economică,

întrucât:

- (1) La data de 21 noiembrie 2018, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european de coordonare a politicilor economice pentru 2019. Comisia a ținut cont în mod corespunzător de Pilonul european al drepturilor sociale, proclamat de Parlamentul European, Consiliu și Comisie la 17 noiembrie 2017. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 21 martie 2019. De asemenea, la data de 21 noiembrie 2018, Comisia a adoptat, pe baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care a identificat România printre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (2) Raportul de țară pentru România din 2019<sup>3</sup> a fost publicat la 27 februarie 2019. Acesta a evaluat progresele realizate de România în ceea ce privește punerea în aplicare a

---

<sup>1</sup> JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

recomandărilor specifice țării adoptate de Consiliu la 13 iulie 2018, măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor din anii anteriori, precum și progresele realizate în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. De asemenea, raportul a inclus un bilanț aprofundat efectuat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, ale cărui rezultate au fost publicate tot la 27 februarie 2019<sup>4</sup>. În urma analizei sale, Comisia a concluzionat că România se confruntă cu dezechilibre macroeconomice. În special, vulnerabilitățile sunt legate de scăderea competitivității prin costuri și de adâncirea deficitului de cont curent în contextul unei politici fiscal-bugetare expansioniste și al unui mediu de afaceri imprevizibil. Inițiativele legislative recente creează riscuri în ceea ce privește funcționarea sectorului financiar și pot dăuna investițiilor private.

- (3) La 9 mai 2019, România și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2019, iar la 8 mai 2019, Programul de convergență pentru 2019. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (4) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost luate în considerare în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene („fondurile ESI”) aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului<sup>5</sup>, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea dacă acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care se va prevala de dispoziția menționată anterior în orientările sale privind aplicarea măsurilor prin care se stabilește o corelație între eficacitatea fondurilor ESI și buna guvernare economică<sup>6</sup>.
- (5) În prezent, România face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. În Programul său de convergență pentru 2019, Guvernul preconizează un deficit global de 2,8 % din PIB în 2019 și o reducere treptată a acestuia până la 2,0 % din PIB în 2022. Pe baza soldului structural recalculat<sup>7</sup>, se prevede că obiectivul bugetar pe termen mediu, și anume un deficit structural de 1 % din PIB, nu va fi realizat până la sfârșitul programului. Conform Programului de convergență, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va rămâne sub 40 % până în 2022. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor previziuni bugetare este favorabil. În plus, nu s-au oferit suficiente detalii privind măsurile necesare pentru atingerea țintelor de deficit bugetar planificate.
- (6) La 22 iunie 2018, Consiliul a decis, în conformitate cu articolul 121 alineatul (4) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”), că în 2017 România a înregistrat o abatere semnificativă constatată de la obiectivul bugetar pe termen mediu. Având în vedere abaterea semnificativă constatată, Consiliul a recomandat României,

---

<sup>3</sup> SWD(2019) 1022 final.

<sup>4</sup> COM(2019) 150 final.

<sup>5</sup> Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>7</sup> Soldul ajustat ciclic, excluzând măsurile cu caracter excepțional și măsurile temporare, recalculat de Comisie prin metoda stabilită de comun acord.

la 22 iunie 2018, să ia măsurile necesare pentru a se asigura că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete<sup>8</sup> nu va depăși 3,3 % în 2018 și 5,1 % în 2019, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,8 % din PIB în fiecare an. La 4 decembrie 2018, Consiliul a constatat că România nu a luat măsuri eficiente pentru a da curs recomandării Consiliului din 22 iunie 2018 și a emis o recomandare revizuită. În noua sa recomandare, Consiliul a solicitat României să ia măsurile necesare pentru a se asigura că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu va depăși 4,5 % în 2019, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 1,0 % din PIB. La XX iunie 2019, Consiliul a constatat că România nu a luat măsuri eficiente pentru a da curs recomandării Consiliului din 4 decembrie 2018. Mai mult decât atât, pe baza datelor privind rezultatul bugetar pe 2018, s-a constatat că România a înregistrat o abatere semnificativă de la ajustarea recomandată în 2018. În conformitate cu articolul 121 alineatul (4) din TFUE și cu articolul 10 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, la 5 iunie 2019, Comisia a adresat României un avertisment prin care semnala că s-a constatat în 2018 o abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului structural pe termen mediu. La XX iunie 2019, Consiliul a adoptat o nouă recomandare în care a confirmat necesitatea ca România să ia măsurile necesare pentru a se asigura că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu va depăși 4,5 % în 2019, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 1,0 % din PIB. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, există riscul unei abateri de la ajustarea recomandată de Consiliu în 2019.

- (7) Pentru 2020, la XX iunie 2019, Consiliul a recomandat României să ia măsurile necesare pentru a se asigura că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu va depăși 5,1 %, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,75 % din PIB. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, în ipoteza menținerii politicilor actuale, există riscul ca în 2020 să se înregistreze o abatere de la această cerință. În plus, previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 indicau faptul că deficitul public va depăși, în 2019 și în 2020, valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat. În general, Consiliul consideră că, având în vedere deteriorarea puternică a perspectivelor bugetare, pentru a se respecta dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere vor fi necesare măsuri suplimentare semnificative începând din 2019, în conformitate cu recomandarea adresată României la XX iunie 2019, astfel încât să se corecteze abaterea semnificativă constatată de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu.
- (8) La planificarea bugetului său, România nu ține seama în mod constant de prevederile înscrise în cadrul său fiscal-bugetar. Regula privind deficitul structural la nivel național impune respectarea obiectivului bugetar pe termen mediu sau convergența către acest obiectiv, și anume un deficit structural care să nu depășească 1 % din PIB. În 2016, România s-a abătut de la obiectivul bugetar pe termen mediu și se află, de atunci, pe o traiectorie divergentă, nerespectând regula privind deficitul național. Cele două rectificări ale bugetului pentru 2018 adoptate în toamna anului 2018 s-au abătut din nou de la mai multe reguli auxiliare care interzic creșterea plafoanelor de deficit și

---

<sup>8</sup> Cheltuielile publice primare nete cuprind cheltuielile publice totale, mai puțin cheltuielile cu dobânzile, cheltuielile cu programele Uniunii care sunt acoperite integral din fondurile Uniunii și modificările nediscreționare ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj. Formarea brută de capital fix finanțată la nivel național este repartizată de-a lungul unei perioade de 4 ani. Se iau în calcul și măsurile discreționare privind veniturile sau creșterile veniturilor impuse prin lege. Măsurile cu caracter excepțional, atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli, sunt compensate.

de cheltuieli în timpul unui exercițiu bugetar aflat în curs. Bugetul pentru 2019, adoptat de Guvern în februarie 2019 și aprobat de Parlament în martie, s-a abătut din nou de la mai multe reguli fiscal-bugetare, inclusiv de la regula privind deficitul structural. În plus, la fel ca în anii precedenți, autoritățile nu au trimis Parlamentului, până la termenul prevăzut de lege, și anume luna august, o actualizare a strategiei fiscal-bugetare pe termen mediu, subminând astfel rolul de orientare al acestuia. De asemenea, tot ca în anii anteriori, autoritățile nu și-au respectat obligația de a semna o declarație în care să se angajeze că bugetul pentru 2019 și strategia fiscal-bugetară respectă regulile fiscal-bugetare și principiile responsabilității fiscal-bugetare.

- (9) Respectarea obligațiilor fiscale rămâne scăzută. În ceea ce privește taxa pe valoarea adăugată, diferența dintre veniturile care se așteaptă să fie realizate în teorie și veniturile încasate efectiv rămâne foarte mare. Economia informală reprezintă, prin mărimea sa, o provocare suplimentară pentru respectarea obligațiilor fiscale, iar nivelurile ridicate ale muncii nedeclarate privează bugetul de stat de resurse semnificative. În plus, prevalența plăților în numerar facilitează evaziunea fiscală. În cursul anului trecut, România a realizat progrese limitate în ceea ce privește recomandarea specifică țării care i-a fost adresată în repetate rânduri de a consolida respectarea obligațiilor fiscale și colectarea impozitelor. Introducerea caselor de marcat cu jurnal electronic, conectate la sistemul informatic al administrației fiscale avansează destul de încet. Administrația fiscală ia măsuri în vederea instituirii unui sistem de evaluare a riscurilor pentru auditarea contribuabililor.
- (10) După mai mulți ani de eforturi susținute de consolidare a sectorului financiar, stabilitatea financiară a fost din nou afectată în 2018 de un set de inițiative legislative ale Guvernului și Parlamentului. Taxa pe activele bancare adoptată de guvern printr-o ordonanță de urgență la sfârșitul lunii decembrie 2018, fără realizarea unei evaluări a impactului sau a unei consultări cu părțile interesate, a generat îngrijorări serioase legate de impactul său negativ asupra situației prudențiale a băncilor, asupra aplicării politicii monetare și, în ultima instanță, asupra investițiilor și creșterii economice. Modul în care a fost adoptată și dispozițiile acesteia au avut un efect negativ semnificativ asupra cursului de schimb valutar, asupra capacității guvernului de a obține împrumuturi pe piață și, în cele din urmă, asupra percepției pe care părțile interesate o au în ceea ce privește riscurile operaționale. Deși unele aspecte controversate ale taxei au fost modificate în martie 2019, modificările au fost adoptate tot printr-o ordonanță de urgență a guvernului și fără o evaluare a impactului. Au fost eliminate aspectele cele mai problematice ale taxei pe activele bancare, cele referitoare la valoarea totală a activelor. Cu toate acestea, în noua sa formă, taxa poate denatura stimulentele pentru contractarea de credite, ceea ce ar putea duce la o alocare necorespunzătoare a creditelor în economie. Ar trebui evaluate implicațiile potențiale ale acestor modificări pentru transmisia politicii monetare. Deși declarate neconstituționale de Curtea Constituțională în martie 2019, mai multe inițiative legislative adoptate de Parlament la sfârșitul anului 2018 au exercitat o presiune suplimentară asupra sectorului bancar și au consolidat percepția generală de impredictibilitate a cadrului juridic. Experiența anterioară arată că este posibil ca astfel de inițiative să fie relansate de către legiuitor.
- (11) Noua lege a pensiilor, adoptată de Parlament în decembrie 2018, este susceptibilă să pună în pericol sustenabilitatea finanțelor publice. Punctul de pensie, adică principalul parametru utilizat pentru indexarea pensiilor, urmează să fie majorat cu 15 % în septembrie 2019 și cu 40 % în septembrie 2020. Legea pensiilor ar urma să modifice o serie de parametri utilizați pentru calcularea pensiilor. În special, se preconizează că

valoarea punctului de pensie va crește, deoarece factorul de indexare utilizat la calcularea pensiilor existente nu ar mai urma creșterea prețurilor, ci ar fi raportat permanent la creșterile salariilor și ale prețurilor. În plus, perioada de cotizare utilizată la calcularea unei pensii va fi scurtată, ceea ce va duce la creșterea cheltuielilor cu pensiile noi. Pe de altă parte, eliminarea indicelui de corecție pentru pensiile noi (care stabilea o legătură parțială între prima pensie și salariu) va atenua creșterea globală a cheltuielilor cu pensiile cauzată de ceilalți parametri. Anumite probleme structurale care afectează adecvarea pensiilor rămân nesoluționate. Vârsta medie efectivă de pensionare este apropiată de media UE, dar nu este aceeași pentru femei și bărbați. Acest lucru, cuplat cu o perioadă de contribuție mai scurtă în cazul femeilor, duce la un decalaj de pensii considerabil între bărbați și femei.

- (12) Reforma sistemului de pensii introdusă în 2008 a fost diluată treptat. După amânări repetate ale majorărilor programate ale contribuțiilor la fondurile de pensii din cel de al doilea pilon, care ar fi trebuit să ajungă la 6 % din salariile brute până în 2016, contribuțiile au fost reduse la 3,75 % din salariile brute începând din 2018. Fondurile de pensii din cel de al doilea pilon au fost slăbite și mai mult printr-o serie de măsuri adoptate de guvern printr-o ordonanță de urgență la sfârșitul anului 2018. Contribuțiile la aceste fonduri au devenit opționale după o perioadă de contribuție de minimum cinci ani. S-au înăspriț semnificativ cerințele de capital minim pentru societățile de administrare a fondurilor de pensii din cadrul celui de al doilea pilon, ceea ce creează un risc de ieșire de pe piața din România a societăților de administrare a unor astfel de fonduri. Comisioanele de administrare percepute pentru contribuțiile brute au fost, de asemenea, reduse în mod semnificativ, ceea ce ar putea afecta rezultatele financiare ale societăților de administrare a fondurilor și ar putea mări probabilitatea ieșirii lor de pe piață. Acest lucru ar putea avea implicații negative asupra dezvoltării pieței locale de capital și a grupului investitorilor instituționali, privând totodată economia de o sursă atât de necesară de investiții pe termen lung. În plus, slăbirea sau abandonarea celui de al doilea pilon de pensii va face ca veniturile din pensii să fie mai puțin diversificate și va expune pensiile unor riscuri politice și demografice mai ridicate. În martie 2019, prin intermediul unei ordonanțe de urgență, guvernul a menținut noile cerințe de capital minim pentru societățile de administrare a fondurilor, dar a amânat pentru decembrie 2019 termenul pentru plata integrală a capitalului suplimentar. Alte dispoziții ale ordonanței de urgență din decembrie 2018 care pun în pericol viabilitatea fondurilor de pensii din cadrul celui de al doilea pilon rămân neschimbate.
- (13) Problemele legate de calitatea și caracterul incluziv al sistemului de educație și formare au un impact negativ asupra potențialului României de a asigura o creștere favorabilă incluziunii. Cheltuielile cu educația rămân printre cele mai scăzute din UE, în special în ceea ce privește anii de școlarizare care au un rol decisiv în a preveni părăsirea timpurie a școlii (care rămâne la un nivel ridicat), a asigura egalitatea de șanse și a reduce inegalitățile mai târziu în viață. Participarea copiilor preșcolari la o educație și îngrijire de calitate rămâne sub media UE, inclusiv din cauza lipsei de structuri. Acest lucru are implicații asupra participării femeilor pe piața forței de muncă, precum și asupra dobândirii timpurii de competențe. Se înregistrează întâzieri în modernizarea rețelei de școli și în optimizarea lor astfel încât să se țină cont de tendințele demografice, 10 % din școli fiind supraaglomerate, în timp ce 58 % dispun de capacități excedentare. Se constată probleme considerabile în ceea ce privește dobândirea de competențe de bază și competențe digitale de către populație. Capacitatea cadrelor didactice de a aplica o abordare centrată pe elevi nu este dezvoltată suficient. Disparitățile dintre mediul rural și cel urban persistă, iar grupurile

vulnerabile, inclusiv romii, continuă să aibă un acces limitat la un învățământ de calitate și favorabil incluziunii.

- (14) Piața forței de muncă se confruntă cu presiuni crescânde, în condițiile în care rata șomajului (4,2 % în 2018) este foarte scăzută, forța de muncă este în scădere, iar lipsa de personal calificat persistă. Rata de activitate a femeilor este scăzută, mai ales în rândul femeilor tinere și de vârstă mijlocie. Acest lucru se datorează în principal responsabilităților personale și familiale și integrării scăzute a copiilor cu vârsta cuprinsă între 0 și 3 ani în structuri formale de îngrijire. Politicile active în domeniul pieței forței de muncă oferă un răspuns limitat la nevoile pieței forței de muncă, măsurile fiind axate în principal pe oferirea de stimulente financiare, mai degrabă decât pe abordări personalizate, globale. Întârzierea reformei planificate a serviciului public de ocupare a forței de muncă rămâne un obstacol important în calea modernizării serviciilor furnizate angajatorilor și șomerilor. Disponibilitatea serviciilor de perfecționare și a serviciilor integrate este, de asemenea, deficitară. Competențele nu evoluează în concordanță cu nevoile sectoarelor economice în creștere, 81 % dintre angajatori confruntându-se cu dificultăți în ocuparea locurilor de muncă vacante. Sectorul tehnologiei informației și comunicațiilor este în creștere, în timp ce numărul românilor cu vârsta cuprinsă între 20 și 29 de ani care dețin o diplomă în domeniile științei, tehnologiei, ingineriei sau matematicii a scăzut în perioada 2014-2016. În prezent, nu există o evaluare globală sau sectorială a nevoilor de competențe și nu se realizează, în continuare, previziuni privind necesarul de competențe, ceea ce împiedică adaptarea sistemului de educație și formare la nevoile pieței forței de muncă. A început implementarea sistemului dual de educație și formare profesională, menit să abordeze problema lipsei de personal calificat. Cu toate acestea, educația și formarea profesională este considerată în continuare o opțiune secundară de către elevi și părinți, iar rata de ocupare relativ scăzută în rândul proaspeților absolvenți ai programelor de educație și formare profesională ridică problema relevanței acestor programe pentru piața forței de muncă. Învățământul superior nu este aliniat suficient la piața forței de muncă. Deși rata de absolvire a învățământului terțiar s-a dublat în ultimii zece ani, aceasta rămâne la un nivel scăzut.
- (15) În ciuda îmbunătățirilor recente, ratele sărăciei și inegalității veniturilor rămân ridicate, iar disparitățile regionale se accentuează. Un român din trei continuă să fie expus riscului de sărăcie și excluziune socială, cele mai afectate grupuri fiind copiii, romii, persoanele cu handicap și persoanele în vârstă. Calitatea și acoperirea serviciilor sociale sunt insuficiente, iar distribuția teritorială a acestora este inegală și necorelată cu nevoile specifice ale comunităților. Numai aproximativ 20 % din unitățile administrativ-teritoriale dispun de servicii sociale autorizate. De obicei, serviciile sunt concentrate în zonele mai bogate sau în zonele urbane, deși ele sunt cele mai necesare în zonele și regiunile mai sărace, rurale. Integrarea limitată a serviciilor de ocupare a forței de muncă, de educație, de sănătate și a serviciilor sociale nu permite o incluziune durabilă a diferitelor grupuri defavorizate. Persoanele cu handicap nu beneficiază decât de sprijin limitat pentru a duce o viață independentă și pentru a avea acces la un loc de muncă. Se constată foarte puține progrese în ceea ce privește situația comunității rome. Rata privării de locuință este cea mai ridicată din UE și are un efect negativ asupra incluziunii sociale. Politicile în domeniul locuințelor sunt descentralizate fără să existe însă un cadru strategic, iar resursele financiare lipsesc adesea în comunitățile sărace. Indicatorul social de referință utilizat ca bază pentru calcularea majorității prestațiilor sociale nu a fost actualizat din 2008 și s-a depreciat considerabil în comparație cu salariul minim. Ca urmare, ratele sărăciei în rândul persoanelor cu o intensitate scăzută și foarte scăzută a muncii au crescut cu 50 % din

2010 până în prezent. În plus, lucrătorii cu contracte de muncă atipice nu beneficiază de o protecție socială adecvată. Unul din trei lucrători cu contracte de muncă atipice este expus riscului de deprivare materială severă. Lucrătorii zilieri și sezonieri nu au acces formal la prestații sociale de șomaj, de maternitate, de accident și de accident de muncă. Punerea în aplicare a reformei privind venitul minim de incluziune, inițiată în 2016, care ar spori acoperirea și caracterul adecvat al prestațiilor sociale, a fost din nou amânată până în 2021.

- (16) Dialogul social este caracterizat de procentul redus al contractelor colective de muncă, în special la nivel sectorial, ceea ce se datorează și definiției actuale a sectoarelor. Autoritățile au inițiat planuri de revizuire a definițiilor sectoarelor economice, dar încă nu s-a ajuns la un acord. În afara cadrului de negociere colectivă, implicarea semnificativă și în timp util a partenerilor sociali în aspectele de politică și în reformele politicilor este limitată. Cea mai mare parte a dialogului social se desfășoară în mod formal, în cadrul Consiliului Economic și Social și al comisiilor de dialog social. Cu toate acestea, chiar dacă a fost instituit un cadru de dialog și de consultare, stabilitatea și rolul acestor instituții au fost slăbite în ultimul an.
- (17) După ani de creștere salarială moderată, România prezintă una dintre cele mai rapide creșteri ale salariilor din UE. Acest lucru este determinat de politicile guvernamentale de creștere a salariilor din sectorul public și a salariului minim, de rata șomajului care a scăzut la un nivel record și de deficitele structurale de forță de muncă. Salariul minim este în continuare stabilit în mod nesistematic, fără a se baza pe un mecanism obiectiv. Creșterile consecutive de-a lungul anilor au dus la situația în care o treime din angajați câștigau salariul minim în 2017, cu aproape patru ori mai mulți decât în 2011.
- (18) Sistemul de sănătate se confruntă cu numeroase provocări. Nivelul de finanțare redus, utilizarea inefficientă a resurselor publice și lipsa reformelor limitează eficacitatea sistemului de sănătate. Emigrarea continuă a forței de muncă a condus la un deficit considerabil de medici și de asistente medicale. Infrastructura sistemului de sănătate și prevalența plăților informale constituie în continuare motive de îngrijorare. Persoanele care locuiesc în zonele rurale și grupurile vulnerabile au acces limitat la serviciile de asistență medicală. La rândul lor, acești factori au un impact negativ asupra sănătății populației, care rămâne sub media UE, în ciuda îmbunătățirilor recente. Se întârzie îmbunătățirile atât de necesare ale asistenței medicale comunitare. Proiectul pilot de creare a unor centre de asistență medicală comunitară a început cu întârziere, ceea ce are un impact asupra introducerii serviciilor de îngrijire integrate. Sectorul îngrijirii de lungă durată nu este pregătit să facă față îmbătrânirii rapide a populației. Există foarte puține servicii de îngrijire la domiciliu și în centre de zi, iar acestea sunt concentrate în special în zonele cu venituri mai mari. Nivelul de acoperire și cheltuielile publice cu îngrijirea de lungă durată sunt printre cele mai scăzute din UE, iar accesul la îngrijire de lungă durată, reabilitare și îngrijire paliativă este scăzut.
- (19) Calitatea infrastructurii, inclusiv în sectorul transporturilor, al energiei, al deșeurilor și al apelor reziduale, rămâne scăzută și limitează perspectivele de creștere ale României. În ciuda investițiilor publice semnificative după aderarea României la UE, infrastructura fizică a țării rămâne subdezvoltată. Starea generală și fiabilitatea rețelelor rutiere și feroviare sunt foarte slabe. Infrastructura nu ține pasul cu nevoile în materie de trafic generate de o economie în expansiune. Rețeaua rutieră este una dintre cele mai puțin dezvoltate din UE, iar reforma sectorului feroviar a rămas în urmă. Emisiile de gaze cu efect de seră generate de transportul rutier au crescut puternic în ultimii cinci ani. În plus, nivelul foarte scăzut al investițiilor în lucrări de întreținere a



reduc viteza de circulație a trenurilor și a afectat timpul de livrare a mărfurilor prin intermediul transportului feroviar. Transportul urban este afectat de subfinanțarea cronică, de organizarea necorespunzătoare a sectorului și de slaba capacitate administrativă a furnizorilor locali. În plus, infrastructura din sectoarele energiei, deșeurilor, apei și apelor reziduale și interconectarea rețelelor energetice continuă să fie deficitară. Sistemul de gestionare a deșeurilor este în continuare caracterizat de un nivel foarte redus de reciclare a deșeurilor municipale și de rate foarte ridicate de depozitare a deșeurilor. Există în continuare provocări în ceea ce privește atingerea țintei de eficiență energetică, în special din perspectiva eficienței energetice a clădirilor, care ar putea fi mult îmbunătățită.

- (20) Capacitatea generală de inovare a României rămâne scăzută, iar competitivitatea sa viitoare este amenințată de decalajul mare dintre întreprinderile cu capital străin și cele naționale în materie de productivitate și inovare. Investițiile României în cercetare și dezvoltare sunt cele mai scăzute din UE (0,5 % din PIB), iar cheltuielile publice pentru cercetare și dezvoltare au scăzut și mai mult, de la 0,32 % din PIB în 2011 la 0,21 % din PIB în 2017, ceea ce împiedică orice consolidare a capacităților. În consecință, calitatea bazei științifice publice rămâne foarte scăzută, iar legăturile dintre știință și mediul de afaceri nu sunt suficient de dezvoltate. Având în vedere că a scăzut în continuare și numărul absolvenților de studii superioare în domeniile științei, tehnologiei, ingineriei și matematicii, lipsa de personal calificat reprezintă o provocare majoră pentru potențialul de inovare al economiei românești. Digitalizarea este un factor esențial pentru îmbunătățirea inovării și a competitivității țării. România are rezultate slabe în ceea ce privește numeroase componente ale Indicelui economiei și societății digitale, inclusiv serviciile publice digitale, competențele digitale ale populației în ansamblu și digitalizarea întreprinderilor.
- (21) România a înregistrat progrese limitate în ceea ce privește abordarea recomandării specifice adresate țării de a consolida ierarhizarea în funcție de priorități a proiectelor de investiții publice și pregătirea acestora. Ministerul Finanțelor Publice are sarcina de a întocmi o listă a proiectelor de investiții publice prioritare de peste 100 de milioane RON (21 de milioane EUR) și de a monitoriza implementarea acestora, însă proiectele sunt gestionate de ministerele de resort. Pe lista proiectelor prioritare se află în prezent aproximativ 130 de proiecte, majoritatea în domeniul transporturilor. Majoritatea acestor proiecte prioritare ar putea fi cofinanțate din fondurile UE. Absorbția fondurilor UE este împiedicată de factori precum capacitatea administrativă limitată de a pregăti, de a ierarhiza în funcție de priorități și de a pune în aplicare proiectele mari de investiții. În ciuda recentelor proiecte mari de infrastructură care sunt în curs de pregătire și de trimitere spre aprobare către Comisia Europeană, lipsesc încă proiecte importante, cum ar fi autostrada Sibiu-Pitești (care asigură legătura cu coridorul Rin-Dunăre și coridorul Orient/Est-mediteranean din cadrul TEN-T), iar implementarea în general continuă să înregistreze întârzieri. În plus, absorbția fondurilor UE a fost determinată până acum de proiecte elaborate pentru perioada de programare anterioară și nu a fost încă pusă la punct o rezervă de proiecte noi pentru actuala perioadă de programare.
- (22) Achizițiile publice eficiente sunt esențiale pentru realizarea unor obiective de politică importante în România, printre care se numără eficientizarea cheltuielilor publice, modernizarea administrației publice, precum și promovarea inovării și a creșterii durabile și favorabile incluziunii. România a realizat progrese limitate în ceea ce privește recomandarea specifică de îmbunătățire a transparenței achizițiilor publice. Eficiența procedurilor de achiziții publice este în continuare problematică și există

riscul de afectare a caracterului ireversibil al anumitor măsuri, în special în ceea ce privește optimizarea controalelor *ex-ante*. Strategia națională în domeniul achizițiilor publice subliniază importanța unui control unitar *ex-ante* efectuat de Agenția Națională pentru Achiziții Publice. Inițiativele legislative recurente riscă să submineze realizarea obiectivelor strategiei. Predictibilitatea și stabilitatea legislației în domeniul achizițiilor publice reprezintă în continuare provocări importante, iar strategia națională în domeniul achizițiilor publice nu este pusă în aplicare pe deplin.

- (23) Procesul de elaborare a politicilor publice a devenit din ce în ce mai imprevizibil, ceea ce afectează mediul de afaceri. Un exemplu recent este adoptarea prin ordonanță de urgență a guvernului, fără să se fi realizat o consultare a părților interesate sau o evaluare a impactului, a unui set de măsuri de anvergură care afectează funcționarea sectorului bancar, a societăților de administrare de fonduri de pensii din cel de al doilea pilon și a companiilor din domeniul energiei și telecomunicațiilor. Evaluările impactului legislației sunt în continuare o formalitate, iar calitatea și utilizarea efectivă a acestora variază foarte mult de la un sector la altul. Controlul calității în ceea ce privește evaluările impactului legislației și elaborarea politicilor este aplicat numai într-o măsură limitată. Nu există niciun mecanism durabil de monitorizare a politicilor bazat pe un sistem transparent de raportare și pe evaluări *ex-post*. De multe ori, inițiative legislative importante sunt anunțate chiar înainte de adoptare. Gradul de implicare a părților interesate în elaborarea și punerea în aplicare a reformelor este redus și există rareori un dialog real între parteneri, deși există structurile instituționale relevante în acest sens. Procedurile administrative greoaie afectează în special întreprinderile mici și mijlocii. De exemplu, procedurile administrative greoaie aplicabile în cazul înființării de întreprinderi și cerințele reglementare impuse furnizorilor de servicii, inclusiv profesiilor reglementate, împiedică dezvoltarea într-o măsură mai mare a pieței. Adoptarea legislației relevante privind gestionarea resurselor umane în administrația publică este în continuare amânată. Gradul ridicat de fragmentare a responsabilităților și a resurselor afectează coerența și disponibilitatea serviciilor publice furnizate, în special la nivel local. Strategiile naționale și regionale ale diferitelor servicii publice nu sunt bine transpuse în măsuri integrate la nivel regional și local. Finanțarea serviciilor publice este inegală pe teritoriul țării și adesea nu corespunde nevoilor locale. Nu se ține seama de anumiți factori, cum ar fi o abordare strategică unitară pe tipuri de servicii, lacunele existente și necesitatea de a dezvolta noi servicii. Nu există stabilitate și predictibilitate în ceea ce privește veniturile de care dispun autoritățile locale. S-au întreprins acțiuni limitate pentru îmbunătățirea echilibrului dintre responsabilitățile care trebuie descentralizate și alocarea resurselor financiare care să le permită autorităților locale să furnizeze servicii de calitate. Sunt necesare acțiuni suplimentare care să consolideze capacitatea administrativă la nivel local.
- (24) Întreprinderile de stat joacă un rol important în sectoarele infrastructurilor critice, cum ar fi energia și transportul feroviar. Rezultatele economice și financiare ale acestor întreprinderi s-au îmbunătățit în ultimul timp, pe fondul unui context macroeconomic favorabil. Cu toate acestea, transparența și publicarea rezultatelor financiare și operaționale nu s-au îmbunătățit, iar regulile de guvernare corporativă continuă să fie aplicate doar sporadic. Câteva exemple în acest sens sunt numirea în mod repetat a unor consilii de administrație interimare, ceea ce nu respectă spiritul legii, și neutilizarea instrumentelor disponibile de aplicare a legii pentru societățile care nu își respectă obligațiile. Riscurile ca legislația privind întreprinderile de stat să fie slăbită în mod substanțial nu au dispărut. Acest lucru reprezintă un regres în raport cu măsurile luate pentru a da curs recomandărilor specifice țării din 2015 și 2016.

Drept urmare, sunt afectate condițiile esențiale de care depinde promovarea utilizării eficiente a resurselor publice și se poate ajunge la distorsionarea deciziilor de investiții. Transferul dreptului de proprietate asupra câtorva dintre marile întreprinderi de stat către noul Fond Suveran de Dezvoltare și Investiții va necesita aplicarea temeinică a unor norme solide de guvernare corporativă, atât la nivelul fondului, cât și la nivelul societăților din portofoliul acestuia.

- (25) Evoluțiile din ultimul an au generat preocupări cu privire la statul de drept și au amplificat îngrijorările serioase care planau deja asupra ireversibilității și durabilității progreselor înregistrate anterior de România în ceea ce privește reformarea sistemului judiciar și combaterea corupției la nivel înalt. Aceste aspecte sunt monitorizate în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare. În prezent, modificările aduse celor trei legi ale justiției sunt în vigoare și conțin o serie de măsuri care slăbesc garanțiile juridice pentru independența sistemului judiciar. Este probabil ca aceste modificări să submineze eficacitatea activității de zi cu zi a judecătorilor și a procurorilor și să slăbească încrederea publicului în sistemul judiciar. Se exercită presiuni asupra instituțiilor judiciare și asupra magistraților, inclusiv prin înființarea unei secțiuni speciale de urmărire penală pentru presupusele infracțiuni comise de magistrați. Măsurile în curs care vizează modificarea Codului penal și a Codului de procedură penală ar avea un impact negativ asupra eficacității anchetelor și proceselor penale și ar restrânge, totodată, definiția infracțiunii de corupție. Există îngrijorări și în ceea ce privește procesele de demitere și numire a magistraților de nivel înalt. Comunicările recente sugerează că s-ar putea reveni asupra măsurilor legate de reforma sistemului judiciar.
- (26) În cadrul mecanismului de cooperare și de verificare, Comisia monitorizează în continuare reforma judiciară și lupta împotriva corupției din România. Aceste domenii nu fac, așadar, obiectul recomandărilor specifice adresate României, dar sunt relevante pentru dezvoltarea unui mediu socioeconomic favorabil în această țară.
- (27) Programarea fondurilor UE pentru perioada 2021-2027 ar putea contribui la eliminarea unora dintre lacunele identificate în recomandări, în special în domeniile vizate de anexa D la raportul de țară<sup>9</sup>. Acest lucru ar permite României să utilizeze în mod optim fondurile respective pentru sectoarele identificate, ținând seama de disparitățile regionale. Consolidarea capacității administrative a țării de gestionare a acestor fonduri reprezintă un factor important pentru succesul acestei investiții.
- (28) În contextul semestrului european 2019, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a României, pe care a publicat-o în raportul de țară din 2019. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de convergență pentru 2019 și Programul național de reformă pentru 2019, precum și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate României în anii precedenți. Având în vedere necesitatea consolidării guvernării economice globale a Uniunii prin oferirea unei contribuții la nivelul Uniunii la deciziile naționale viitoare, Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestor programe pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în România, ci și de conformitatea lor cu normele și orientările Uniunii.
- (29) Consiliul a examinat Programul de convergență pentru 2019 prin prisma acestei evaluări, iar avizul său<sup>10</sup> se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

---

<sup>9</sup> SWD(2019) 1022 final.

<sup>10</sup> Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

- (30) În lumina bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul național de reformă pentru 2019 și Programul de convergență pentru 2019. Recomandările Consiliului, formulate în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 1, 2, 4 și 5 de mai jos. Politicile fiscal-bugetare menționate în recomandarea 1 contribuie, printre altele, la corectarea dezechilibrelor legate de competitivitate și de poziția externă.

RECOMANDĂ ca, în perioada 2019-2020, România să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să asigure respectarea recomandării Consiliului din XX iunie 2019 cu scopul de a corecta abaterea semnificativă de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu. Să asigure aplicarea integrală a cadrului fiscal-bugetar. Să consolideze respectarea obligațiilor fiscale și colectarea impozitelor.
2. Să protejeze stabilitatea financiară și soliditatea sectorului bancar. Să asigure sustenabilitatea sistemului public de pensii și viabilitatea pe termen lung a fondurilor de pensii din cadrul celui de al doilea pilon.
3. Să amelioreze calitatea și caracterul incluziv al educației, în special pentru romi și alte grupuri defavorizate. Să asigure îmbunătățirea competențelor, inclusiv a competențelor digitale, în special prin sporirea relevanței pe piața forței de muncă a educației și formării profesionale și a învățământului superior. Să sporească acoperirea și calitatea serviciilor sociale și să finalizeze reforma venitului minim de incluziune. Să îmbunătățească funcționarea dialogului social. Să asigure stabilirea salariului minim pe baza unor criterii obiective, compatibile cu crearea de locuri de muncă și cu competitivitatea. Să îmbunătățească accesul la asistență medicală și eficiența sectorului sănătății din punctul de vedere al costurilor, inclusiv prin favorizarea tratamentului ambulatoriu.
4. Să axeze politica economică în materie de investiții pe sectorul transporturilor, vizând în special sustenabilitatea acestuia, pe sectorul energetic cu emisii scăzute de dioxid de carbon și pe eficiența energetică, pe infrastructura de mediu și pe inovare, ținând seama de disparitățile regionale. Să îmbunătățească procesul de pregătire și stabilire a priorităților în ceea ce privește proiectele mari și să se accelereze punerea în aplicare a acestora. Să îmbunătățească eficiența achizițiilor publice și să asigure punerea în aplicare integrală și sustenabilă a strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice.
5. Să se asigure că inițiativele legislative nu subminează securitatea juridică, prin îmbunătățirea calității și a previzibilității procesului decizional, inclusiv prin consultări adecvate cu părțile interesate, prin evaluări efective ale impactului și prin simplificarea procedurilor administrative. Să consolideze guvernanta corporativă a întreprinderilor de stat.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,  
Președintele*