



Bruxelles, 2.6.2014
COM(2014) 422 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 della Polonia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2014 della Polonia

{SWD(2014) 422 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 della Polonia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2014 della Polonia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 9, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo³,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per la crescita e l'occupazione basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.
- (3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2014) 422 final.

³ P7_TA(2014)0128 e P7_TA(2014)0129.

livello nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Essi hanno stabilito le misure da adottare a livello degli Stati membri, in particolare affermando l'impegno pieno verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.

- (4) Il 9 luglio 2013 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 della Polonia e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato della Polonia 2012-2016.
- (5) Il 13 novembre 2013 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁴, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2014. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁵, in cui la Polonia non è stata annoverata tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un esame approfondito.
- (6) Il 20 dicembre 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita. Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare le normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.
- (7) Il 24 aprile 2014 la Polonia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2014 e il 30 aprile 2014 il suo programma di convergenza 2014. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (8) L'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma di convergenza 2014 è ridurre il disavanzo portandolo entro il 2015 al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL stabilito dal trattato e conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine entro il 2018. L'obiettivo a medio termine (-1% del PIL in termini strutturali) è più rigoroso di quello imposto dal patto di stabilità e crescita. Gli obiettivi di disavanzo nominale presentati nel programma di convergenza 2014 sono compatibili con una correzione tempestiva del disavanzo eccessivo. Inoltre, pur essendo in linea con la raccomandazione del Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, il miglioramento del disavanzo strutturale (ricalcolato) relativo al 2014 è inferiore a quello richiesto nel 2015. Negli anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo programmata, il previsto progresso annuale (ricalcolato) verso l'obiettivo a medio termine è inferiore al requisito del patto di stabilità e crescita. Pertanto, gli obiettivi del programma sono in parte coerenti con gli obblighi del patto di stabilità e crescita. Secondo le stime, il debito pubblico dovrebbe rimanere inferiore al 60% del PIL lungo tutto il periodo di riferimento del programma. Le autorità polacche prevedono un calo significativo del debito pubblico dal 57,1% del PIL nel 2013 al 49,5% nel 2014, principalmente a causa del massiccio trasferimento a tantum all'amministrazione pubblica di attività del fondo pensioni, e un livello di debito pubblico che resterà invariato nel 2015. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio contenute nel programma è plausibile per il 2014 e ottimistico per il 2015, con un tasso di crescita del PIL reale pari al 3,8%, più alto rispetto al 3,4% indicato nelle previsioni di primavera 2014 della Commissione. In

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

base alla valutazione del programma e alle previsioni della Commissione, a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che il disavanzo nominale della Polonia resti al di sotto del tetto raccomandato dal Consiglio per il 2014, ma che il paese rischi di non garantire una correzione duratura del disavanzo eccessivo nel 2015 e, di conseguenza, un corretto percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine.

- (9) Per garantire il successo della strategia di risanamento del bilancio è importante che questo impegno sia sostenuto da riforme strutturali di portata generale. Un paese che destina una percentuale esigua della propria spesa a settori che promuovono la crescita (istruzione, ricerca e innovazione) mette a repentaglio le prospettive di crescita a lungo termine. La spesa sanitaria è destinata a crescere notevolmente a medio e a lungo termine a causa dell'invecchiamento della società. Si potrebbe ridurre gli oneri a carico delle finanze pubbliche e migliorare l'accesso ai servizi sanitari rafforzando l'assistenza primaria e i sistemi di riorientamento, e sfruttando il potenziale di efficienza in termini di costi delle cure ospedaliere. Resta problematico lo scarso rispetto degli obblighi fiscali, specialmente in termini di efficienza dell'amministrazione tributaria e alla luce della quantità di oneri amministrativi a carico dei contribuenti. La Polonia ha un vasto sistema di aliquote IVA ridotte che concorre al divario più elevato dell'UE tra gettito IVA effettivo e potenziale, comportando una diminuzione del gettito fiscale e un aumento dei costi legati all'adempimento degli obblighi tributari. Il livello di tassazione dell'energia è relativamente contenuto. Recentemente sono state avviate iniziative per migliorare il quadro tributario della Polonia, il quale, tuttavia, trarrebbe profitto dall'introduzione di un vero e proprio consiglio indipendente in materia di bilancio, responsabile dei controlli ex ante della conformità con le norme di bilancio, della valutazione delle previsioni macroeconomiche e di bilancio e dell'analisi della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, nonché di una valutazione ex post del rispetto delle norme di bilancio.
- (10) La disoccupazione giovanile è gradualmente cresciuta nel corso dell'ultimo anno ed è in parte riconducibile alla discrepanza esistente tra i risultati nel settore dell'istruzione e le esigenze del mercato del lavoro, nonché al numero crescente di giovani non inseriti in un percorso scolastico o formativo, ma neppure impegnati in un'attività lavorativa. Nonostante si stia provvedendo a riformare il sistema di istruzione e formazione professionale, è necessario agevolare ulteriormente l'accesso alle opportunità di apprendimento attraverso il lavoro e ad apprendistati di qualità, consolidare la cooperazione tra gli istituti scolastici e i datori di lavoro e sensibilizzare i giovani non iscritti né a un corso di formazione, né alle liste di collocamento, in linea con gli obiettivi di una garanzia per i giovani. Adeguare le competenze alle esigenze del mercato del lavoro è particolarmente importante anche nell'ambito della formazione permanente, aspetto che registra una partecipazione ancora molto esigua, in particolare per quanto riguarda i lavoratori più anziani, le cui competenze sono spesso obsolete. Persiste una segmentazione del mercato del lavoro, con il massiccio ricorso al lavoro a tempo determinato, in particolare ai contratti di diritto civile. La percentuale di contratti di lavoro a tempo determinato è particolarmente elevata tra i giovani. Contrariamente all'assunto frequente secondo cui i contratti a tempo determinato sono uno strumento attraverso il quale i disoccupati accedono al mercato del lavoro per poi passare a un contratto a tempo indeterminato, per la maggior parte dei lavoratori in Polonia è modesto il tasso di transizione dal lavoro a tempo determinato al lavoro a tempo indeterminato, un

fenomeno che tende a influenzare negativamente la produttività e la qualità del capitale umano.

- (11) La partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimane scarsa. La Polonia ha adottato varie misure per promuovere l'occupazione femminile, tra cui una maggiore disponibilità di servizi di accoglienza per la prima infanzia (asili nido) e finanziamenti pubblici più cospicui per il ciclo prescolare al fine di incentivare i genitori a iscrivere i bambini alla scuola materna. Tuttavia, resta ancora modesta la disponibilità di servizi di accoglienza per la prima infanzia, specialmente nelle zone rurali, e permangono disparità nell'accesso all'istruzione prescolare. La partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori anziani in Polonia è ancora scarsa. Le possibilità di pensionamento anticipato sono state ridotte in misura significativa, ma sono necessari ulteriori sforzi per aumentare l'occupabilità dei lavoratori più anziani e la durata effettiva della vita lavorativa. Risulta ancora problematico riformare i regimi pensionistici speciali di minatori e agricoltori. Incentivando i piccoli agricoltori a rimanere nel settore agricolo, il regime degli agricoltori (KRUS) genera disoccupazione sommersa nelle aree rurali e promuove l'economia informale. I minatori continuano a godere di privilegi in termini di diritti a pensione e di anzianità contributiva minima per andare in pensione. Entrambi i regimi pensionistici ostacolano la mobilità lavorativa a livello settoriale e territoriale.
- (12) La Polonia è tra i paesi dell'Unione europea con il livello più basso di spesa a favore delle attività di ricerca e sviluppo, ed evidenzia uno dei peggiori risultati in relazione a indicatori di innovazione più ampi. La spesa dei privati a favore di ricerca e sviluppo è particolarmente esigua e si associa a modeste attività di ricerca e innovazione da parte delle imprese e ad un ambiente imprenditoriale non abbastanza favorevole all'innovazione. Poco propenso ad assumere rischi, il sistema di sostegno all'innovazione in Polonia è principalmente basato sulle sovvenzioni a favore dell'assorbimento e del trasferimento di tecnologia, senza ripercussioni importanti su una nuova e autentica innovazione. Gli attuali incentivi fiscali a favore delle attività di ricerca e sviluppo, inefficaci per la promozione di attività interne al settore privato, sono utilizzati soltanto dalle grandi società. Le imprese polacche hanno fatto ampiamente ricorso all'assorbimento di tecnologia: sebbene le imprese siano riuscite in questo modo a garantire la produttività e la crescita economica, la Polonia ora ha bisogno di una transizione verso un proprio modello imprenditoriale più improntato sull'innovazione. Accrescere la capacità di innovazione delle imprese polacche, migliorare le relazioni tra scienza e industria e sviluppare strumenti mirati adeguati all'intero ciclo di innovazione rimangono sfide aperte.
- (13) I potenziali vantaggi di una maggiore efficienza energetica in tutti i settori dell'economia polacca sono ancora oggi molto elevati, e i relativi introiti potrebbero andare a sostegno della crescita e della competitività e contribuire a ridurre la dipendenza energetica della Polonia. Gli impianti nazionali per la produzione di energia stanno diventando obsoleti e la rete elettrica è ancora congestionata, ma avanzano i progetti per aumentare la capacità di interconnessione con gli Stati membri limitrofi. Il problema centrale del mercato del gas naturale resta la carenza di diversificazione e concorrenza.
- (14) In Polonia le infrastrutture di trasporto e di rete a banda larga non sufficientemente sviluppate costituiscono tuttora uno dei principali ostacoli alla crescita. In particolare, sono indispensabili significativi investimenti nella scadente rete ferroviaria per aumentare la competitività del treno e conseguire un migliore equilibrio tra il trasporto su gomma e quello su rotaia. Soltanto un terzo circa dei

pressoché 20 000 km complessivi di linee ferroviarie operative è in buone condizioni tecniche. Resta un problema l'attuazione tempestiva dei progetti relativi al settore ferroviario. Migliorando la gestione dei rifiuti è possibile accrescere l'efficienza delle risorse.

- (15) L'iter di esecuzione dei contratti in Polonia è lento e le procedure per ottenere una licenza edilizia sono lunghe e onerose. I costi legati al rispetto della normativa fiscale sono notevoli e costituiscono un problema per l'ambiente imprenditoriale. La Polonia ha compiuto progressi sostanziali verso l'attuazione di una riforma ambiziosa intesa a facilitare l'accesso alle professioni regolamentate.
- (16) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Polonia e ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Polonia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 6.
- (17) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza della Polonia e il suo parere⁶ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

RACCOMANDA che la Polonia adotti provvedimenti nel periodo 2014-2015 al fine di:

1. rafforzare la strategia di bilancio per garantire una correzione duratura del disavanzo eccessivo entro il 2015 conseguendo l'aggiustamento strutturale previsto dalla raccomandazione del Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi; dopo aver corretto il disavanzo eccessivo e fino al conseguimento dell'obiettivo a medio termine, proseguire con lo sforzo di aggiustamento strutturale annuo pari allo 0,5% del PIL come parametro di riferimento; una correzione duratura degli squilibri di bilancio richiede un'attuazione credibile di riforme strutturali ambiziose per aumentare la capacità di aggiustamento e promuovere la crescita e l'occupazione; ridurre al minimo i tagli agli investimenti a favore della crescita, affinare gli obiettivi delle politiche sociali, l'efficacia della spesa sotto il profilo dei costi e l'efficienza complessiva della sanità, ampliare la base imponibile intervenendo sul vasto sistema di aliquote IVA ridotte e migliorare il rispetto degli obblighi fiscali, in particolare migliorando l'efficienza dell'amministrazione tributaria; istituire un consiglio indipendente in materia di bilancio;
2. consolidare gli sforzi intesi a ridurre la disoccupazione giovanile, in particolare migliorando ulteriormente la corrispondenza tra l'istruzione e le necessità del mercato del lavoro, aumentando l'offerta di apprendistati e le opportunità di apprendimento attraverso il lavoro, e puntando maggiormente sulla sensibilizzazione dei giovani non iscritti né a un corso di formazione, né alle liste di collocamento, nonché sulla cooperazione tra gli istituti scolastici e i datori di lavoro, in linea con gli obiettivi di una garanzia per i giovani; accrescere la partecipazione degli adulti alla formazione permanente al fine di adeguare l'offerta di competenze alla domanda; contrastare la segmentazione del mercato del lavoro potenziando gli sforzi atti a

⁶ A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

garantire una migliore transizione dai contratti di lavoro a tempo determinato ai contratti a tempo indeterminato e riducendo l'eccessivo ricorso a contratti di diritto civile;

3. proseguire con gli sforzi volti ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare adottando ulteriori misure per accrescere l'offerta a prezzi ragionevoli di servizi di accoglienza dell'infanzia e di istruzione prescolare di qualità, garantendone il costante finanziamento; inserire gli agricoltori nel sistema pensionistico generale, a partire dalla rapida creazione di un sistema per la valutazione e la registrazione dei redditi degli agricoltori; abolire gradualmente il sistema pensionistico speciale per i minatori integrandolo nel regime generale; sostenere la riforma generale delle pensioni potenziando gli sforzi di promozione dell'occupabilità dei lavoratori più anziani per innalzare l'età di uscita dal mercato del lavoro;
4. migliorare l'efficacia degli incentivi fiscali per la promozione delle attività di ricerca e sviluppo nel settore privato in quanto elemento degli sforzi intesi a migliorare il collegamento tra ricerca, innovazione e politica industriale, nonché affinare gli strumenti esistenti adeguandoli alle diverse tappe del ciclo dell'innovazione;
5. rinnovare e ampliare le capacità di generazione di energia e migliorare l'efficienza dell'intera catena energetica; accelerare ed estendere lo sviluppo della rete elettrica, comprese le interconnessioni transfrontaliere con gli Stati membri limitrofi, e sviluppare l'interconnettore di gas con la Lituania; garantire l'effettiva attuazione dei progetti di investimento nelle ferrovie senza ulteriori indugi e migliorare la capacità amministrativa in questo settore; intensificare gli sforzi per estendere la copertura della banda larga; migliorare la gestione dei rifiuti;
6. adottare ulteriori misure per migliorare il contesto imprenditoriale semplificando l'esecuzione dei contratti e i requisiti per le licenze edilizie; intensificare gli sforzi per ridurre i costi sopportati e il tempo speso dalle imprese per ottemperare agli obblighi fiscali; completare la riforma in corso volta a facilitare l'accesso alle professioni regolamentate.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*