

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**del 14 luglio 2015****sul programma nazionale di riforma 2015 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2015 della Polonia**

(2015/C 272/24)

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 economiche ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 9, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

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 l'occupazione e la crescita 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 14 luglio 2015 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 e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione ⁽²⁾, che insieme formano gli «orientamenti integrati». Gli Stati membri sono stati invitati a tenerne conto nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.
- (3) L'8 luglio 2014 il Consiglio ha adottato una raccomandazione ⁽³⁾ sul programma nazionale di riforma 2014 della Polonia e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza 2014 aggiornato della Polonia.
- (4) Il 28 novembre 2014 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2015. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁴⁾, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Polonia non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.
- (5) Il 18 dicembre 2014 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per la promozione degli investimenti, l'intensificazione delle riforme strutturali e il proseguimento di un risanamento di bilancio responsabile e propizio alla crescita.

⁽¹⁾ GUL 209 del 2.8.1997, pag. 1.

⁽²⁾ Mantenuta mediante decisione 2014/322/UE del Consiglio, del 6 maggio 2014, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2014 (GUL 165 del 4.6.2014, pag. 49).

⁽³⁾ Raccomandazione del Consiglio, dell'8 luglio 2014, sul programma nazionale di riforma 2014 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2014 della Polonia (GUL C 247 del 29.7.2014, pag. 97).

⁽⁴⁾ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GUL 306 del 23.11.2011, pag. 25).

- (6) Il 26 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese relativa alla Polonia 2015, nella quale valuta i progressi compiuti dalla Polonia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate l'8 luglio 2014.
- (7) Il 29 aprile 2015 la Polonia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2015 e il 30 aprile 2015 il suo programma di convergenza 2015. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (8) La Polonia sarà sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita in seguito all'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi nel giugno 2015 ⁽¹⁾. Nel programma di convergenza 2015 il governo intende ridurre gradualmente il disavanzo nominale dal 3,2 % del PIL al 2,7 % del PIL nel 2015, per arrivare all'1,2 % del PIL nel 2018. Sulla base delle previsioni di primavera 2015 della Commissione, il disavanzo eccessivo può considerarsi corretto già nel 2014, un anno prima del termine, tenendo conto che il superamento del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato è ascrivibile al costo netto di bilancio della riforma pensionistica sistemica. In base al programma di convergenza, il governo intende conseguire l'obiettivo a medio termine, ossia un disavanzo strutturale dell'1 % del PIL, entro il 2019. Dopo un picco del 51,7 % nel 2015, il governo prevede di ridurre il rapporto debito pubblico/PIL al 49,1 % nel 2018. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio è plausibile nel 2015 e favorevole nel 2016. In base a una valutazione generale, la Polonia dovrebbe risultare conforme all'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2015, dato che la crescita della spesa netta è al di sotto del parametro di riferimento. Le misure a sostegno degli obiettivi in termini di disavanzo pianificati a partire dal 2016 non sono state specificate in misura sufficiente. Stando alle previsioni di primavera 2015 della Commissione, vi è il rischio di una qualche deviazione rispetto all'aggiustamento richiesto nel 2016, dato che l'aggiustamento strutturale sarà inferiore al requisito. Nel 2016 saranno necessarie pertanto ulteriori misure. In base alla valutazione del programma di convergenza e tenuto conto delle previsioni di primavera 2015 della Commissione, il Consiglio ritiene che la Polonia rispetterà sostanzialmente le disposizioni del patto di stabilità e crescita. Il gettito fiscale potrebbe essere aumentato, riducendo l'attuale ricorso massiccio ad aliquote IVA ridotte e migliorando l'efficienza dell'amministrazione tributaria.
- (9) Il quadro di bilancio della Polonia trarrebbe profitto dall'istituzione di un organismo indipendente, o come ente autonomo o come parte di un ente esistente, responsabile dei controlli ex ante ed ex post della conformità alle norme di bilancio, della valutazione delle previsioni macroeconomiche e di bilancio e dell'analisi della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.
- (10) A fine 2013 la Polonia ha annullato la riforma sistemica delle pensioni del 1999. Benché produca ripercussioni positive sul bilancio nel breve termine, l'annullamento della riforma sistemica delle pensioni del 1999 non migliora la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, in quanto i benefici a breve termine derivanti da contributi sociali più elevati e dal pagamento di interessi più bassi saranno compensati da futuri pagamenti pensionistici più elevati a carico del pilastro pensionistico pubblico. Nel complesso, l'annullamento della riforma sistemica delle pensioni del 1999 comporta alcuni rischi per le finanze pubbliche polacche nel lungo periodo.
- (11) I privilegi in termini di previdenza sociale concessi ad agricoltori e minatori continuano a ostacolare la mobilità professionale e comportano costi significativi per le finanze pubbliche. Questi regimi preferenziali scoraggiano le persone a spostarsi verso settori più produttivi, generano disoccupazione sommersa e, dati gli esigui contributi, sono fortemente sovvenzionati dai contribuenti. Nel 2014 il settore agricolo polacco impiega l'11,5 % della forza lavoro, più del doppio della media dell'UE, generando solo il 3,3 % del valore aggiunto lordo nazionale. I sussidi statali al regime di previdenza sociale degli agricoltori valgono quasi l'1 % del PIL e i sussidi alle pensioni dei minatori lo 0,5 % del PIL. Il legame tra contributi e benefici è debole e i contributi si basano principalmente su un'aliquota forfettaria. Gli agricoltori con redditi elevati non possono essere sistematicamente esclusi dal regime, e il sistema è pertanto esposto ad abusi. L'introduzione di un sistema di registrazione e valutazione dei redditi degli agricoltori rappresenterebbe un primo passo indispensabile verso una riforma del regime di previdenza sociale degli agricoltori.
- (12) In Polonia persiste una segmentazione del mercato del lavoro. L'incidenza dei contratti temporanei è la più elevata dell'Unione, mentre il tasso di transizione dai contratti temporanei a quelli a tempo indeterminato è basso e le disparità salariali le più elevate nell'Unione. Le rigide disposizioni in materia di licenziamento, la lunghezza dei procedimenti giudiziari e altri oneri a carico dei datori di lavoro incoraggiano l'uso di contratti a tempo determinato e di contratti di lavoro atipici. Inoltre, i costi dei contratti previsti dal codice del lavoro, considerati elevati, portano all'eccessivo ricorso ai contratti di diritto civile (*umowy cywilnoprawne*), più interessanti per i datori di lavoro, dato che comportano contributi sociali inferiori. La percentuale elevata di contratti di questo tipo, ossia associati a contributi inferiori, può ridurre tuttavia la qualità dei posti di lavoro disponibili, soprattutto per i lavoratori giovani. La disoccupazione giovanile è elevata, in parte a causa dello squilibrio tra le qualifiche e le competenze dei candidati, da un lato, e le esigenze del mercato del lavoro, dall'altro. È necessario pertanto un

⁽¹⁾ Decisione (UE) 2015/1026 del Consiglio, del 19 giugno 2015, che abroga la decisione 2009/589/EC sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Polonia (GU L 163 del 30.6.2015, pag. 37).

impegno costante per riformare il sistema di istruzione e formazione professionale e migliorare lo scarso livello di partecipazione all'apprendimento permanente. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimane scarsa. Per affrontare la questione, la Polonia ha aumentato l'offerta di istruzione prescolare, ma resta ancora agli ultimi posti tra gli Stati membri per disponibilità di servizi di accoglienza per la prima infanzia.

- (13) Il settore ferroviario risente degli elevati diritti per l'accesso alle linee ferroviarie e dell'inadeguatezza dei finanziamenti nazionali. Le procedure per elaborare e attuare progetti tendono a essere lunghe e gravose a causa del contesto normativo e amministrativo. Sebbene possano avere ripercussioni positive sul trasporto ferroviario, le recenti modifiche legislative non dovrebbero influire sui progetti di investimento avviati durante il periodo di programmazione 2007-2013. Tuttavia, nel periodo 2014-2020 i finanziamenti dell'UE per il settore ferroviario saranno aumentati in misura significativa.
- (14) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Polonia che ha pubblicato nella relazione per paese 2015. Ha altresì valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Polonia negli anni precedenti. 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 raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4.
- (15) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza e il suo parere ⁽¹⁾ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

RACCOMANDA che la Polonia adotti provvedimenti nel 2015 e nel 2016 al fine di:

1. conseguire un aggiustamento di bilancio dello 0,5 % del PIL verso il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine sia nel 2015 che nel 2016, dopo aver corretto il disavanzo eccessivo; istituire un consiglio di bilancio indipendente; ampliare la base imponibile, in particolare limitando il ricorso al vasto sistema di aliquote IVA ridotte;
2. avviare il processo di adeguamento dei regimi pensionistici degli agricoltori e dei minatori a quelli degli altri lavoratori e adottare un programma di pieno adeguamento progressivo; istituire un sistema per la valutazione e la registrazione dei redditi degli agricoltori;
3. adottare misure per limitare il ricorso eccessivo a contratti temporanei e di diritto civile nel mercato del lavoro;
4. eliminare gli ostacoli agli investimenti in progetti ferroviari.

Fatto a Bruxelles, il 14 luglio 2015

Per il Consiglio
Il presidente
P. GRAMEGNA

⁽¹⁾ A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.