



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 371 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 della Polonia

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Polonia
2012-2016**

{SWD(2013) 371 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 della Polonia

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Polonia
2012-2016**

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,

previa consultazione del comitato economico e finanziario,

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) Sulla base delle proposte della Commissione, il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, 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'occupazione⁴, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle 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 livello

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2013) 371 final.

³ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁴ Decisione 2013/208/UE del Consiglio del 22 aprile 2013.

nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. I capi di Stato o di governo hanno convenuto 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 6 luglio 2012 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2011 della Polonia e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato della Polonia 2011-2015.
- (5) Il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁵, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2013. Sempre il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui annoverava la Polonia tra gli Stati membri che sarebbero stati oggetto di un esame approfondito.
- (6) Il 14 marzo 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando 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 30 aprile 2013 la Polonia ha presentato il suo programma di convergenza 2013 relativo al periodo 2012-2016 e il suo programma nazionale di riforma 2013. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (8) La Polonia ha compiuto notevoli sforzi di risanamento nel periodo 2011-2012, in linea con la raccomandazione del Consiglio. Tuttavia, sulla scia del peggioramento della situazione economica mondiale il termine previsto per la correzione del disavanzo eccessivo non è stato rispettato e occorre più tempo per raggiungere tale obiettivo. Sulla base della valutazione del programma di convergenza 2013 a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma sia ottimistico. In particolare, il consumo privato e gli investimenti privati dovrebbero aumentare a un ritmo più sostenuto rispetto a quanto anticipato nelle previsioni di primavera 2013 della Commissione, comportando un miglioramento del tasso di crescita nel 2013 (1,5% rispetto all'1,1%). L'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma è di ridurre il disavanzo portandolo al 3,5% del PIL entro il 2013 (un anno dopo il termine originario della procedura per i disavanzi eccessivi, ossia il 2012) e conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) entro il 2016. Tuttavia, nel programma di convergenza 2013 si prevede di portare il disavanzo nominale al di sotto del 3% del PIL solamente entro il 2015. Viste le previsioni di crescita e le proiezioni sulle entrate eccessivamente ottimistiche contenute nel programma, il Consiglio ritiene che lo sforzo di bilancio previsto dalle autorità non sia compatibile con un'effettiva correzione del disavanzo eccessivo entro il 2013, a meno che non vengano adottate ulteriori misure significative per rafforzare l'impegno per quest'anno. Il programma si fonda su uno scenario ottimistico e non sufficientemente sostenuto da misure dettagliate che garantiscano in maniera credibile la correzione del disavanzo al più

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

tardi entro il 2014. È pertanto indispensabile compiere ulteriori sforzi sulla base di misure particolareggiate da realizzare sia nel 2013, sia nel 2014. Le autorità non hanno sfruttato a sufficienza il contesto di crescita pre-crisi per riformare la struttura della spesa pubblica dando priorità a interventi che stimolassero la crescita. Il programma conferma il precedente OMT del -1% del PIL, che è in linea con gli obiettivi del patto. In base al disavanzo strutturale (ricalcolato), contrariamente a quanto previsto nel programma l'OMT non dovrebbe essere raggiunto entro il 2016, poiché il progresso annuale verso tale obiettivo pari allo 0,3% del PIL (in termini strutturali) nel 2015 e allo 0,7% per il 2016 non è sufficiente. Il tasso di crescita della spesa pubblica, tenendo conto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, è in linea con il parametro di riferimento previsto nel patto di stabilità per l'intero periodo contemplato dal programma. Anche negli ultimi anni del programma potrà rendersi necessario compiere ulteriori sforzi o apportare cambiamenti alla composizione dell'aggiustamento, poiché il progresso verso l'OMT è basato prevalentemente su ingenti tagli alla spesa destinata ad investimenti pubblici e non è sufficientemente sostenuto da misure dettagliate. Secondo le stime, il debito pubblico dovrebbe rimanere inferiore al 60% del PIL in Polonia lungo tutto il periodo di riferimento del programma. Le autorità nazionali prevedono che il dato rimanga prevalentemente stabile a livelli leggermente superiori al 55,5% del PIL fino al 2014/2015 (per poi calare nel 2016), mentre la Commissione, in considerazione di eventuali rischi cui sono esposti i piani di risanamento e gli elementi che riducono l'indebitamento, ipotizza un aumento fino a circa il 59% del PIL nel 2014. Il rispetto dell'obbligo tributario rimane un elemento essenziale ai fini della lotta all'evasione fiscale, che impone anche una riduzione degli oneri amministrativi a carico dei contribuenti e una maggiore efficienza dell'amministrazione fiscale. Per garantire il successo della strategia di risanamento del bilancio è importante che questo impegno sia sostenuto da riforme strutturali di portata generale.

- (9) Un paese che destina una percentuale esigua delle proprie finanze a settori che promuovono la crescita (istruzione, ricerca e innovazione) e riduce gli investimenti pubblici mette a repentaglio le prospettive di crescita a lungo termine. Il settore della sanità in Polonia si trova a fare i conti con limitazioni nell'accesso alle cure e inefficienze sotto il profilo dei costi, mentre la spesa sanitaria è destinata ad aumentare notevolmente a medio e a lungo termine a causa dell'invecchiamento demografico gravando ulteriormente sulle finanze pubbliche. Il sistema potrebbe essere migliorato rafforzando l'assistenza primaria e dei sistemi di rinvio e sfruttando il potenziale di efficienza in termini di costi delle cure ospedaliere.
- (10) Il governo polacco non ha ancora applicato norme permanenti in materia di spesa in linea con il sistema europeo dei conti (SEC). La Polonia inoltre non ha conseguito progressi nella pianificazione a medio termine nel coordinamento tra i diversi livelli di governo nel quadro della procedura di bilancio.
- (11) La disoccupazione giovanile è in crescita, il che è in gran parte dovuto alla scarsa corrispondenza tra i risultati nel settore dell'istruzione e le esigenze del mercato del lavoro. Mentre le riforme attuate nell'ambito dei sistemi di istruzione sono finalizzate a colmare il divario tra posti di lavoro e competenze, è tutt'ora necessario aumentare l'offerta di apprendistati e l'apprendimento attraverso il lavoro al fine di rafforzare la cooperazione tra scuola e mondo del lavoro e migliorare la qualità dell'istruzione. L'attuazione di una "garanzia per i giovani", sulla base degli sforzi in corso, contribuirebbe ad aiutare i giovani a trovare lavoro. La percentuale di partecipazione

degli adulti alle attività di formazione permanente è tutt'ora molto bassa e la strategia sull'apprendimento permanente non è ancora stata adottata.

- (12) Sul fronte dei servizi di cura alla prima infanzia, gli sforzi del governo si sono focalizzati sull'attuazione del cosiddetto *toddler programme*, ossia un programma rivolto ai bambini sotto i tre anni. Di conseguenza, il numero degli asili nido è quasi raddoppiato negli ultimi due anni, ma rimane ancora molto basso in termini relativi e non soddisfa la domanda. La Polonia ha adottato solo misure di entità minore per contrastare l'ampio ricorso al lavoro interinale. Il paese presenta la terza percentuale più alta di lavoro a tempo determinato non volontario nell'UE, in particolare nella fascia di età tra i 15 e i 24 anni. Mentre i contratti a tempo determinato sono spesso ritenuti una porta di accesso dei disoccupati al mercato del lavoro in vista di una successiva assunzione a tempo indeterminato, ciò non sembra essere il caso per la maggior parte dei lavoratori in Polonia. Il ricorso massiccio a tali contratti sembra invece ripercuotersi negativamente sulla qualità del capitale umano e sulla produttività, poiché i lavoratori temporanei tendono ad avere un accesso limitato alla formazione professionale. Anche la penalizzazione sul piano retributivo dei contratti a tempo determinato è relativamente elevata e si è tradotta in uno dei più elevati tassi di povertà tra la forza lavoro dell'UE. Inoltre, è molto diffuso l'impiego di contratti di diritto civile rinnovabili (*revolving contract*), che comportano una notevole riduzione dei diritti di protezione sociale. Secondo la relazione governativa "Youth 2011", il 50% dei giovani lavoratori è occupato sulla base di tali contratti.
- (13) La Polonia presenta un basso tasso di occupazione dei lavoratori più anziani. Se da un lato sono state notevolmente ridotte le possibilità di prepensionamento ed è stata realizzata una riforma generale delle pensioni, dall'altro lato è rimasto invariato il sistema pensionistico speciale per i minatori. Inoltre, il sistema previdenziale degli agricoltori (KRUS) incentiva i piccoli agricoltori a rimanere nel settore agricolo principalmente perché i redditi dei singoli agricoltori non sono accuratamente riportati nel sistema. Ciò si traduce in una disoccupazione sommersa nelle aree rurali che frena la crescita della produttività e la mobilità lavorativa a livello regionale e settoriale.
- (14) La Polonia è tra i paesi dell'Unione europea con il livello più basso di spesa a favore della ricerca e dello sviluppo, ed evidenzia uno dei peggiori risultati in relazione agli indicatori di innovazione più ampi. In termini generali, nel 2011 il rapporto tra le spese di R&S e il PIL polacco si è attestato allo 0,77%, risultando così tra i più bassi dell'UE. Sono particolarmente contenute le spese di R&S nel settore privato (0,2% del PIL nel 2011). Le imprese polacche hanno fatto ampiamente ricorso all'assorbimento di tecnologia, ossia all'applicazione di tecnologie già esistenti attraverso investimenti di capitale fisso. Sebbene in questo modo le imprese siano riuscite a garantire la produttività e la crescita economica, la Polonia ora ha bisogno di una transizione verso un modello imprenditoriale più improntato sull'innovazione. Le riforme del sistema di istruzione superiore ad indirizzo scientifico hanno dato il via a una profonda ristrutturazione finalizzata a una cooperazione tra scienza e industria. Non sono ancora disponibili valutazioni su queste riforme. È necessario adottare un approccio più olistico per allineare gli sforzi nel campo della ricerca, dell'innovazione e della politica industriale e per garantire che siano previsti adeguati strumenti a sostegno dell'intero ciclo dell'innovazione.
- (15) I potenziali vantaggi di una maggiore efficienza energetica in tutti i settori economici polacchi sono tutt'ora molto elevati, in particolare nell'isolamento degli edifici, e i relativi introiti potrebbero andare a sostegno della crescita. La rete elettrica nazionale è ancora satura, ma sono in corso dei piani volti a creare una maggiore capacità di

interconnessione a mercati limitrofi. La concorrenza nel mercato del gas è ancora ostacolata da una serie di fattori, in particolare dalla graduale soppressione dei prezzi regolamentati che deve ancora essere completata, da un operatore storico che detiene una quota di mercato di circa il 97% nel settore del commercio al dettaglio e dei mercati all'ingrosso e dal fatto che il 90% delle importazioni di gas naturale è di provenienza russa.

- (16) Nonostante siano stati registrati alcuni progressi, in Polonia le infrastrutture di trasporto non sufficientemente sviluppate costituiscono tutt'ora uno dei principali ostacoli alla crescita. Sono stati compiuti progressi nei principali progetti infrastrutturali stradali, ma i progetti di investimento in ambito ferroviario evidenziano ancora forti ritardi. Le infrastrutture ferroviarie obsolete richiedono investimenti ingenti e in crescita, poiché solo il 36% dei circa 20 000 km di linee ferroviarie operativi versa in buone condizioni tecniche. Nonostante i recenti sforzi, la Polonia è particolarmente arretrata rispetto ad altri Stati membri in termini di sfruttamento del potenziale di crescita delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). La copertura delle reti fisse a banda larga è la più bassa dell'UE, sia a livello nazionale sia nelle zone rurali. Gli investimenti nelle reti idriche finora sono stati insufficienti.
- (17) L'efficienza della pubblica amministrazione in Polonia è al di sotto della media dell'UE. Tra i problemi principali vi sono la trasparenza, la complessità del sistema fiscale e i costi di adempimento, l'aumento della durata media delle cause in ambito civile e commerciale, lunghe procedure di insolvenza e bassi tassi di recupero. Anche il ricorso all'*e-government* della pubblica amministrazione rimane inferiore alla media UE. La riforma avviata dalla Polonia per facilitare l'accesso alle professioni regolamentate arranca rispetto alla tabella di marcia annunciata.
- (18) 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 europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'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 7.
- (19) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza della Polonia e il suo parere⁷ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al seguente punto 1,

RACCOMANDA che la Polonia adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di:

- 1. rafforzare e attuare la strategia di bilancio per il 2013 e oltre, con il sostegno di misure adeguatamente specificate sia per il 2013, sia per il 2014, per garantire una correzione tempestiva e duratura del disavanzo eccessivo entro il 2014 e la realizzazione dello sforzo di bilancio di cui alle raccomandazioni formulate dal Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi; una correzione duratura degli squilibri di bilancio richiede un'attuazione credibile di riforme strutturali ambiziose, che aumenterebbe la capacità di aggiustamento e agevolerebbe lo sfruttamento del potenziale di crescita e occupazione; una volta corretto il disavanzo eccessivo, proseguire con lo sforzo di aggiustamento strutturale che

⁷

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

consentirà alla Polonia di raggiungere l'obiettivo a medio termine dal 2016; per migliorare la qualità delle finanze pubbliche, ridurre al minimo i tagli agli investimenti a favore della crescita, rivedere le politiche di spesa affinando gli obiettivi delle politiche sociali e migliorare l'efficacia sotto il profilo dei costi e l'efficienza della spesa nel settore sanitario; migliorare il rispetto della normativa fiscale, in particolare aumentando l'efficienza dell'amministrazione fiscale;

2. garantire l'attuazione di norme permanenti in materia di spesa nel 2013 in linea con le disposizioni del sistema europeo dei conti. prendere misure atte a rafforzare i meccanismi di coordinamento per il bilancio annuale e a medio termine tra i diversi livelli di governo;
3. intensificare gli sforzi per ridurre la disoccupazione giovanile, ad esempio ricorrendo a una "garanzia per i giovani", aumentando la disponibilità di apprendistati e l'apprendimento attraverso il lavoro, rafforzando la cooperazione tra scuola e mondo del lavoro e migliorando la qualità dell'insegnamento; adottare la proposta di strategia sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita; contrastare la povertà dei lavoratori e la segmentazione del mercato del lavoro attraverso una migliore transizione da contratti di lavoro a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato e riducendo il ricorso eccessivo a contratti di diritto civile;
4. proseguire con gli sforzi volti ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare investendo nella qualità dei servizi di cura all'infanzia e dell'istruzione prescolare a prezzi ragionevoli e garantendo finanziamenti stabili e personale preparato; al fine di migliorare la mobilità settoriale della forza lavoro, prendere provvedimenti per riformare il sistema di previdenza sociale degli agricoltori KRUS; abolire gradualmente il sistema pensionistico speciale per i minatori integrandolo nel sistema generale; sostenere la riforma generale delle pensioni con le misure di promozione dell'occupabilità dei lavoratori più anziani per aumentare l'età di uscita dal mercato del lavoro;
5. adottare misure supplementari per garantire un ambiente imprenditoriale favorevole all'innovazione, migliorando il collegamento tra ricerca, innovazione e politica industriale, sviluppando ulteriormente strumenti rotativi e incentivi fiscali nonché impiegando in maniera più mirata gli strumenti esistenti nelle diverse tappe del ciclo dell'innovazione;
6. 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, ed eliminare gli ostacoli agli scambi transfrontalieri di energia elettrica; rafforzare la concorrenza nel settore del gas attraverso la progressiva eliminazione dei prezzi regolamentati; rafforzare il ruolo e le risorse dell'autorità di regolamentazione del mercato ferroviario e assicurare un'effettiva e rapida attuazione dei progetti di investimento; intensificare gli sforzi per aumentare la copertura a banda larga; migliorare la gestione dei rifiuti e delle acque;
7. adottare ulteriori misure per migliorare il contesto imprenditoriale semplificando l'esecuzione dei contratti e i requisiti per le licenze edilizie e riducendo i costi legati al rispetto della normativa fiscale; adottare e attuare la prevista liberalizzazione dell'accesso ai servizi professionali.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*