

RECOMANDAREA CONSILIULUI**din 12 iulie 2016****privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2016 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2016**

(2016/C 299/04)

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 ⁽¹⁾, în special articolul 9 alineatul (2),

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 de politică economică,

întrucât:

- (1) La 26 noiembrie 2015, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2016. Prioritățile Analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 17-18 martie 2016. La 26 noiembrie 2015, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽²⁾, Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă, în care nu a identificat Polonia ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (2) Raportul de țară privind Polonia pentru 2016 a fost publicat la 26 februarie 2016. În cadrul acestuia s-au evaluat progresele realizate de Polonia în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la 14 iulie 2015 și progresele înregistrate de această țară în îndeplinirea obiectivelor sale naționale din cadrul Strategiei Europa 2020.
- (3) La 28 aprilie 2016, Polonia și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2016 și Programul de convergență pentru 2016. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (4) În cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene pentru perioada 2014-2020 au fost luate în considerare recomandările relevante specifice fiecărei țări. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul

⁽¹⁾ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice (JO L 306, 23.11.2011, p. 25).

(UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽¹⁾, în cazul în care acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea. Comisia a oferit detalii suplimentare referitoare la modul în care intenționează să facă uz de această dispoziție în orientările privind aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor structurale și de investiții europene și buna guvernare economică.

- (5) În prezent, Polonia face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. În cadrul Programului său de convergență pentru 2016, guvernul prevede o creștere a deficitului global de la 2,6 % din PIB în 2015 la 2,9 % din PIB în 2017, urmând ca acesta să scadă la 1,3 % din PIB în 2019. Se preconizează că obiectivul bugetar pe termen mediu – un deficit de 1 % din PIB în termeni structurali – nu va fi atins până în 2019, când ia sfârșit perioada acoperită de program. În conformitate cu Programul de convergență, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va crește de la 51,3 % în 2015 la 52,5 % în 2017, urmând să scadă la 50,4 % în 2019. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare este plauzibil pentru 2016 și devine favorabil pentru perioada ulterioară. Din previziunile Comisiei din primăvara anului 2016 reiese că există riscul unei abateri semnificative de la ajustarea recomandată atât în 2016, cât și în 2017, în cazul menținerii politicilor actuale. Pe baza evaluării Programului de convergență și ținând seama de previziunile Comisiei din primăvara anului 2016, Consiliul consideră că există riscul ca Polonia să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere. Prin urmare, vor fi necesare măsuri suplimentare pentru a se asigura respectarea pactului în 2016 și în 2017.
- (6) Polonia este singurul stat membru care nu dispune de un consiliu bugetar independent cu drepturi depline și nici nu a făcut cunoscute planuri de înființare a unui astfel de consiliu; cu toate acestea, Polonia dispune de instituții bugetare independente care acoperă o parte din funcțiile unui astfel de consiliu bugetar. Pe lângă mecanismul de frânare a îndatorării înscris în Constituția poloneză, Polonia a introdus în 2013 o regulă de stabilizare a cheltuielilor, care a fost pe deplin aplicată pentru prima oară în cadrul exercițiului bugetar 2015. Totuși, această regulă a fost modificată în decembrie 2015 și va permite creșterea cheltuielilor, în special în contextul actual caracterizat printr-o inflație scăzută. Sustenabilitatea bugetară pe termen lung este expusă unor riscuri importante cauzate de o poziție bugetară inițială nefavorabilă și de creșterea preconizată a costurilor legate de îmbătrânirea populației, în principal în ceea ce privește cheltuielile cu asistența medicală. Din perspectiva sustenabilității datoriei, în cazul menținerii politicilor actuale, riscul bugetar pe termen mediu este ridicat, deoarece se estimează că soldul datoriei va crește.
- (7) Conform proiecțiilor, în 2015 veniturile din TVA au rămas scăzute ca procent din PIB, în pofida măsurilor aplicate până în prezent, printre care se numără mecanismul de taxare inversă și răspunderea solidară a firmelor din sectoare sensibile. Îmbunătățirea colectării TVA-ului și combaterea fraudei în materie de TVA constituie priorități pentru guvern, o strategie în acest sens fiind în curs de elaborare. Se preconizează că aceasta va cuprinde măsuri precum noi instrumente IT pentru detectarea și combaterea fraudei în materie de TVA și o reformă a administrației fiscale. În ianuarie 2017 va fi introdusă o limită mai mică pentru plățile în numerar între întreprinderi. Polonia se confruntă în continuare cu provocarea de lungă durată pe care o constituie administrația fiscală ineficientă. Ponderea costurilor de colectare, și anume raportul dintre costurile administrative și veniturile fiscale nete colectate, este cea mai ridicată din Uniune.
- (8) Polonia continuă să aplice cote reduse de TVA pentru un mare număr de produse și servicii, ceea ce contribuie la pierderi de venituri și reduce eficiența sistemului TVA. Conform datelor disponibile, cotele reduse de TVA nu constituie un instrument de politică socială eficace, în special din cauza faptului că nu vizează în mod expres gospodăriile vulnerabile. Aceste cote tind să aibă ca efect concret acordarea unor subvenții importante contribuabililor bogați. Se consideră că prestațiile sociale și impozitul pe venit sunt mai bine direcționate și, prin urmare, mai adecvate pentru a atinge obiective de redistribuire. Pierderile de venituri potențiale cauzate de cotele reduse de TVA și de scutiile de impozit opționale sunt printre cele mai ridicate din Uniune.
- (9) În pofida îmbunătățirilor recente, piața muncii din Polonia se confruntă cu provocări importante, cum ar fi îmbătrânirea forței de muncă, productivitatea scăzută și un nivel ridicat al segmentării pieței muncii. Acestea sunt corelate cu deficiențele sistemului de învățământ. Deși sistemul de învățământ a fost îmbunătățit în mod semnificativ în ultimii ani, acesta nu reușește încă să le permită elevilor dobândirea aptitudinilor transversale necesare pe piața muncii și în procesul de inovare, care evoluează rapid. Nivelul mediu relativ scăzut al învățământului superior și al cercetării științifice din Polonia are un efect negativ asupra calității ofertei. Gradul de internaționalizare al învățământului superior din Polonia este foarte limitat, atât în ceea ce privește numărul de studenți străini, cât și participarea la colaborarea științifică internațională. Modelul de finanțare a învățământului superior nu promovează suficient calitatea, deoarece utilizează în mare măsură repere comparative și variabile

⁽¹⁾ 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).

cantitative depășite, cum ar fi numărul de studenți și de cadre didactice universitare. Potrivit angajatorilor, absolvenții nu au aptitudini transversale precum soluționarea problemelor, gândirea critică sau capacitatea de a lucra în echipă. Participarea la învățarea pe tot parcursul vieții este scăzută, iar învățământul profesional și tehnic nu corespunde nevoilor pieței.

- (10) Deși disponibilitatea învățământului preșcolar și participarea la acesta au crescut semnificativ în ultimii ani, disponibilitatea serviciilor de îngrijire a copiilor preșcolari rămâne printre cele mai scăzute din Uniune. Creșterea la șapte ani a vârstei de școlarizare obligatorii și eliminarea obligației de participare la învățământul preșcolar pentru copiii cu vârsta de cinci ani, la care se adaugă noile prestații sociale pentru copii, ar putea avea efecte negative asupra participării la piața muncii, în special pentru femei, și merită să fie atent monitorizate.
- (11) Deși în 2015 s-a înregistrat o creștere importantă a numărului de contracte de muncă pe durată nedeterminată, Polonia are unul dintre cele mai ridicate procente din Uniune în ceea ce privește contractele de muncă pe durată determinată. Polonia a adoptat recent o serie de măsuri de combatere a segmentării pieței muncii. A fost introdusă o modificare la Codul muncii, au fost majorate contribuțiile de asigurări sociale aferente anumitor contracte de drept civil și se preconizează introducerea în ianuarie 2017 a unei remunerații orare minime pentru persoanele care lucrează cu contracte de drept civil. Cu toate acestea, anumite caracteristici ale Codului muncii descurajează angajatorii să angajeze persoane în baza unor contracte pe durată nedeterminată, recurgerea la acestea rămânând limitată. Această situație este cauzată în principal de gradul ridicat de complexitate al reglementării muncii și de nivelul ridicat al costurilor implicite prevăzute de acest tip de contracte în cazul concedierii angajaților. Printre acestea se numără costurile procedurale ridicate, costurile aferente mecanismelor îndelungate și nesigure de soluționare a litigiilor și dispoziții precum protecția specială acordată lucrătorilor în vârstă împotriva disponibilizărilor.
- (12) Mecanismele de asigurări sociale preferențiale specifice anumitor sectoare, în special sistemele de pensii pentru fermieri și mineri, puternic subvenționate, generează costuri bugetare ridicate și pot contribui la reducerea mobilității forței de muncă. Numărul persoanelor asigurate în cadrul sistemului de asigurări sociale speciale pentru fermieri a înregistrat o ușoară scădere începând din 2007, iar guvernul estimează că în 2019 numărul acestora va fi de 1,18 milioane, în timp ce numărul beneficiarilor sistemului de pensii, care se ridică în prezent la 1,229 milioane, va crește, probabil, până în 2018. Începând din 2011, ponderea cheltuielilor de la bugetul de stat destinate sistemului de asigurări sociale pentru fermieri (Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – KRUS) a rămas constantă, fiind de 1 % din PIB. Fermierii nu sunt supuși niciunei cerințe generale privind plata impozitului și nici obligației de a avea un sistem contabil, iar autofinanțarea KRUS este scăzută. În Polonia, numărul exploatațiilor agricole a fost de 1,382 de milioane în 2014, dintre care 52 % au o suprafață mai mică de 5 ha (conform Biroului Statistic Central). Minerii sunt exceptați de la aplicarea sistemului general public de pensii cu cotizații predefinite și beneficiază de coeficienți multiplicatori preferențiali speciali în vederea calculării pensiilor, ceea ce reprezintă pentru finanțele publice un cost anual semnificativ de peste 0,5 % din PIB. Perspectivele demografice nefavorabile s-au concretizat deja prin scăderea populației de vârstă activă. Prin urmare, menținerea unei tendințe pozitive în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, în special în cazul lucrătorilor în vârstă, este esențială, inclusiv pentru a permite sistemului public de pensii să rămână adecvat și viabil. Deși vârsta medie efectivă de pensionare a crescut în ultimii ani, aceasta rămâne cu mult sub vârsta legală de pensionare. Prin urmare, creșterea vârstei efective de pensionare este esențială pentru adecvarea socială pe termen lung a pensiilor viitoare și pentru stabilitatea finanțelor publice, precum și pentru creșterea participării la piața muncii.
- (13) În pofida investițiilor considerabile realizate în ultimii ani, se înregistrează în continuare blocaje și deficiențe în rețelele de transport, energie și comunicații. Activitatea de investiții este îngreunată de obstacole legate de funcționarea administrației publice, fiscalitate, mediul pentru activitățile de cercetare, dezvoltare și inovare, precum și de ritmul lent de executare a contractelor. Deficiențele care afectează capacitatea managerială și administrativă au un efect negativ asupra execuției la timp a proiectelor de investiții din sectorul feroviar și a altor proiecte de infrastructură din sectoarele transporturilor, energiei și telecomunicațiilor. Economia Poloniei rămâne mare consumatoare de energie și produce un nivel ridicat de emisii de dioxid de carbon, iar câștigurile care ar putea fi obținute prin îmbunătățirea eficienței energetice sunt semnificative. Instalațiile de producție de energie electrică sunt învechite și rămân puternic dependente de cărbune. Rețeaua de distribuție nu este suficient conectată cu țările vecine. Schema de sprijin pentru energia din surse regenerabile, care trebuia să intre în vigoare la 1 ianuarie 2016, a fost amânată, creând incertitudine în rândul investitorilor. Printre principalii factori care stau în calea investițiilor, în special în sectorul construcțiilor, sunt slaba acoperire a amenajării teritoriului și instabilitatea din acest domeniu, mai ales la nivel local, precum și reglementarea excesivă și consecvențele normative și administrative care împiedică eliberarea autorizațiilor de construire.
- (14) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Poloniei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2016. De asemenea, a evaluat Programul de convergență și Programul național de reformă și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Poloniei în anii anteriori. Comisia

a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Polonia, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernarea economică globală a UE prin contribuția UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările formulate în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-3 de mai jos.

- (15) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență al Poloniei, iar avizul său ⁽¹⁾ se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în 2016 și în 2017, Polonia să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să realizeze o ajustare bugetară anuală de 0,5 % din PIB în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2016 și 2017. Să consolideze cadrul bugetar, inclusiv prin instituirea unui consiliu bugetar independent. Să îmbunătățească sistemul de colectare a impozitelor, asigurând o mai bună respectare a legislației în materie de TVA, și să limiteze utilizarea pe scară largă a cotelor reduse de TVA.
2. Să asigure sustenabilitatea și adecvarea sistemului de pensii și să sporească participarea la piața muncii, lansând reforma regimurilor de pensii preferențiale, înlăturând obstacolele din calea tipurilor de locuri de muncă bazate într-o mai mare măsură pe contracte pe durată nedeterminată și îmbunătățind relevanța pentru piața muncii a educației și formării profesionale.
3. Să ia măsuri prin care să elimine obstacolele din calea investițiilor în transporturi, construcții și infrastructură energetică și să crească gradul de acoperire al amenajării teritoriului la nivel local.

Adoptată la Bruxelles, 12 iulie 2016.

Pentru Consiliu
Președintele
P. KAŽIMÍR

⁽¹⁾ Emis în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.