



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 824 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă pe 2011 al Poloniei

și care include avizul Consiliului

privind Programul de convergență actualizat al Poloniei pentru perioada 2011-2014

{SEC(2011) 729 final}

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă pe 2011 al Poloniei

și care include avizul Consiliului

privind Programul de convergență actualizat al Poloniei pentru perioada 2011-2014

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 economice¹, în special articolul 9 alineatul (3),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene²,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

întrucât:

- (1) La 26 martie 2010, Consiliul European a acceptat propunerea Comisiei Europene de lansare a unei noi strategii pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică, Strategia Europa 2020, pe baza unei coordonări consolidate a politicilor economice, care se va concentra pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.
- (2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii Europene (2010-2014), iar, la 21 octombrie 2010, o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre³, care formează împreună „orientările integrate”. Statele membre au fost invitate să țină seama de orientările integrate în cadrul politicilor economice și de ocupare a forței de muncă naționale.

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² JO C , , p. .

³ Menținute pentru 2011 prin Decizia 2011/308/UE a Consiliului din 19 mai 2011.

- (3) La 12 ianuarie 2011, Comisia a adoptat prima analiză anuală a creșterii, marcând începutul unui nou ciclu de guvernanță economică în UE și al primului semestru european de coordonare ex-ante și integrată a politicilor, care se bazează pe Strategia Europa 2020.
- (4) La 25 martie 2011, Consiliul European a aprobat prioritățile privind consolidarea bugetară și reforma structurală (în conformitate cu concluziile Consiliului din 15 februarie și 7 martie 2011 și ca urmare a analizei anuale a creșterii efectuate de Comisie). Acesta a subliniat necesitatea de a acorda prioritate restabilirii unor bugete solide și a sustenabilității finanțelor publice, reducerii șomajului prin reforme ale pieței forței de muncă și depunerii de noi eforturi în vederea consolidării creșterii economice. Consiliul European a solicitat statelor membre să transpună aceste priorități în măsuri concrete pe care să le includă în programele lor de stabilitate sau de convergență și în programele naționale de reformă.
- (5) La 25 martie 2011, Consiliul European a invitat, de asemenea, statele membre care participă la Pactul euro plus să își prezinte angajamentele în timp util pentru a putea fi incluse în programele lor de stabilitate sau de convergență și în programele lor naționale de reformă.
- (6) La 27 aprilie 2011, Polonia a prezentat actualizarea pe 2011 a programului său de convergență care acoperă perioada 2011-2014, iar, la 29 aprilie 2011, programul său național de reformă pe 2011. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (7) Criza financiară mondială a dus la încetinirea activității economice în Polonia, cu o scădere a ratei de creștere a PIB-ului real care a ajuns la 1,7 % în 2009, fără a se intra însă în recesiune. În 2010, creșterea PIB-ului real a revenit la 3,8 % deoarece cererea externă puternică a stimulat industria prelucrătoare și a asigurat rularea stocurilor, în timp ce piața forței de muncă rezilientă a sprijinit consumul privat. Rata șomajului a crescut de la 7,1 % în 2008 la 9,6 % în 2010, în ciuda creșterii ratei de ocupare. Criza a avut un impact negativ puternic asupra finanțelor publice. Deficitul public general a crescut de la 3,7 % din PIB în 2008 la 7,3 % în 2009. În 2010, în ciuda unui pachet modest de măsuri de consolidare și a creșterii puternice, deficitul a ajuns la 7,9 % din PIB. Ponderea datoriei în PIB a crescut de la 50,9 % în 2009 la 55,1 % în 2010, situându-se în continuare sub pragul de 60 % prevăzut în tratat și sub plafonul de îndatorare stabilit de Constituția Poloniei.
- (8) Pe baza evaluării, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului, a programului de convergență actualizat, Consiliul consideră că scenariul macroeconomic pe care se bazează proiecțiile bugetare este plauzibil, deși este fundamentat pe ipoteze puțin prea optimiste cu privire la creșterea pentru 2012. Programul prevede reducerea deficitului sub valoarea de referință de 3 % din PIB până în 2012, termenul-limită stabilit de Consiliu. Efortul bugetar anual mediu pentru perioada 2010-2012 este, în general, conform cu nivelul de 1,25 % din PIB, recomandat de Consiliu la 6 iulie 2009, în cadrul procedurii privind deficitul excesiv. Nu se preconizează realizarea obiectivului pe termen mediu în cursul perioadei acoperite de program. Modificarea reformei pensiilor, care reduce deficitul bugetar structural cu 0,7 % în 2011 și cu încă 0,5 % din PIB în 2012, nu îmbunătățește situația bugetară subiacentă deoarece majorează cu același procent datoriile pe termen lung. Există riscuri care ar putea compromite realizarea obiectivelor bugetare. În special,

veniturile din taxele directe s-ar putea dovedi mai scăzute decât se preconizase din cauza ipotezelor optimiste privind elasticitatea în raport cu baza de impozitare; previziunile programului privind contribuțiile sociale se bazează pe scenarii optimiste privind ocuparea forței de muncă și creșterea salariilor; întârzierile potențiale în punerea în aplicare și modificările aduse măsurilor de reducere a deficitului, care sunt, la rândul lor, în afara controlului direct al guvernului, ar putea duce la derapaje ale execuției bugetare.

- (9) Guvernul Poloniei s-a angajat să reducă deficitul public general sub 3 % din PIB până în 2012, conform recomandării Consiliului, și să asigure stabilitatea finanțelor publice pe termen lung. În acest scop, a demarat în 2011 un plan de consolidare substanțială a finanțelor publice, care cuprinde măsuri ce afectează atât veniturile, cât și cheltuielile, inclusiv reduceri majore ale cheltuielilor pentru investițiile publice. Proiectul de buget 2012 a fost adoptat de guvern la 5 mai 2011. Se așteaptă ca acesta să contribuie la o reducere suplimentară semnificativă a deficitului. S-ar putea să mai fie necesară punerea în aplicare a unor măsuri suplimentare față de cele prezentate în proiectul de buget 2012 pentru a se respecta termenul de corectare a deficitului excesiv, stabilit pentru 2012. Cu toate acestea, reducerile suplimentare ale cheltuielilor pentru investițiile publice ar risca să limiteze capacitatea de cofinanțare a proiectelor de investiții finanțate de UE.
- (10) Polonia și-a consolidat cadrul bugetar de-a lungul anilor. Cu toate acestea, pentru a asigura sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu și lung, normele bugetare existente și procedurile de programare pe termen mediu nu par să ofere suficientă transparență procesului bugetar, stimulente pentru coordonarea între diferitele niveluri ale administrației și flexibilitatea necesară pentru a face față șocurilor și dezechilibrelor macroeconomice. Normele bugetare ar trebui să se bazeze, de asemenea, pe agregări bugetare suficient de ample și să fie pe deplin conforme cu Sistemul european de conturi naționale și regionale (SEC - 95). Pe baza politicilor actuale, riscul pe care îl reprezintă îmbătrânirea populației pentru sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice poate fi evaluat ca fiind mediu.
- (11) Cu toate că guvernul a eliminat pensiile speciale anticipate pentru majoritatea beneficiarilor, rămân în vigoare măsurile speciale de pensionare anticipată pentru personalul în uniformă și pentru mineri, iar vârsta legală de pensionare pentru femei este mai mică decât pentru bărbați. Prin urmare, vârsta efectivă de pensionare este încă redusă. Mai mult decât atât, fondul de asigurări sociale pentru agricultori (KRUS), care beneficiază de subvenții foarte importante, oferă agricultorilor puține stimulente pentru a părăsi sectorul, ceea ce încetinește restructurarea economică și reprezintă un obstacol în calea creșterii productivității.
- (12) Sistemul de educație și formare nu este pe deplin adaptat la nevoile pieței forței de muncă. În ciuda creșterii pronunțate a numărului absolvenților unei forme de învățământ superior, șansele de angajare sunt afectate de decalajul între competențe și locurile de muncă. Sistemul de învățământ superior nu este corelat în mod corespunzător cu mediul de afaceri și de încadrare în muncă. Proporția adulților (în special a lucrătorilor în vârstă și a celor slab calificați) care urmează o formă de învățământ sau de formare profesională rămâne redusă.
- (13) Cheltuielile publice în materie de CD sunt reduse în Polonia, iar cheltuielile private, aflate la unul dintre cele mai scăzute niveluri din UE, nu reușesc să compenseze

situația. În plus, acestea din urmă au scăzut în ultimii ani deoarece sectorul privat nu primește suficiente stimulente pentru a investi. Acest fenomen ar putea constitui un obstacol major în calea creșterii economice pe termen mediu și lung. Sistemul de CD nu este integrat deoarece legăturile dintre universități, institute de cercetare și întreprinderi sunt slabe.

- (14) Rata redusă de participare a femeilor pe piața forței de muncă se datorează parțial faptului că nu sunt puse la dispoziție suficiente centre de îngrijire a copiilor și a persoanelor aflate în întreținere. În Polonia numărul copiilor cu vârsta sub trei ani care sunt încadrați în structuri oficiale destinate îngrijirii copiilor este cu mult sub media UE. Deși a crescut în ultimii câțiva ani, rata de încadrare a copiilor mai mari este la fel de redusă. În multe cazuri, părinții tineri nu pot participa pe piața muncii decât dacă rudele se ocupă de îngrijirea copiilor. În plus, insuficiența serviciilor de îngrijire insuficiente reduce potențialul forței de muncă, în special în cazul femeilor în vârstă, care se retrag de pe piața muncii sau se pensionează anticipat pentru a avea grijă de nepoți sau de alte persoane aflate în întreținere.
- (15) Infrastructura de rețea slab dezvoltată reprezintă un obstacol în calea activității economice și a investițiilor străine, iar infrastructura de transport slab dezvoltată amplifică disparitățile regionale. Infrastructura energetică se uzează rapid și a ajuns la limita capacității sale. În plus, aceasta necesită ajustări semnificative pentru a răspunde cerințelor legate de politicile de atenuare a schimbărilor climatice. Deși sistemul feroviar din Polonia este al treilea ca mărime din Europa, acesta nu poate sprijini în mod adecvat extinderea activității economice din cauza faptului că infrastructura și materialul rulant sunt depășite.
- (16) Calitatea mediului de afaceri și eficiența administrației publice sunt reduse în Polonia. În comparație cu alte țări, Polonia are probleme mai ales în domeniile colectării taxelor, înființării și închiderii societăților, executării contractelor și înregistrării proprietății. Activitatea întreprinderilor este îngreunată de procedurile de lungă durată pentru obținerea licențelor și a permiselor. În ceea ce privește acțiunile în instanță, precum cele legate de executarea contractelor și de obținerea permiselor de construcție, numărul procedurilor necesare este relativ ridicat, iar procesul general durează prea mult timp.
- (17) Polonia și-a asumat o serie de angajamente în cadrul Pactului euro plus⁴. În domeniul bugetar, Polonia se angajează să nu depășească datoria existentă și să respecte regula temporară privind cheltuielile, să introducă noi reglementări care să reducă ratele deficitelor locale, precum și o regulă permanentă privind cheltuielile. Pentru a consolida stabilitatea financiară, măsurile urmăresc o reglementare și o supraveghere mai eficiente ale sectorului bancar. Măsurile de ocupare a forței de muncă pun accentul pe participarea femeilor și a lucrătorilor în vârstă pe piața muncii, precum și pe reformele care consolidează legăturile dintre mediul de afaceri și sistemul educațional. Măsurile în materie de competitivitate pun accentul pe educație și pe sectorul științific, pe dezvoltarea transporturilor și a infrastructurii de bandă largă, precum și pe măsurile de îmbunătățire a mediului de afaceri. Aceste angajamente se referă la cele patru domenii ale pactului și reflectă în mare măsură agenda de măsuri prezentată în

⁴ Mai multe detalii privind angajamentele asumate în cadrul Pactului euro plus pot fi găsite în SEC(2011) 729.

programul de convergență și în programul național de reformă. Mai multe provocări importante în materie de politică nu sunt abordate (de exemplu, rata redusă de participare a lucrătorilor în vârstă) sau sunt abordate numai superficial (de exemplu, îmbunătățirea administrării afacerilor). Angajamentele din cadrul Pactului euro plus au fost evaluate și s-a ținut seama de acestea în recomandările formulate.

- (18) Comisia a evaluat programul de convergență și programul național de reformă, inclusiv angajamentele asumate în cadrul Pactului euro plus⁵. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestor programe pentru dezvoltarea de către Polonia a unei politici bugetare și socioeconomice sustenabile, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanta economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții la nivelul UE la deciziile naționale viitoare. Aceasta consideră că programele stabilesc un plan ambițios de consolidare a finanțelor publice și încurajează guvernul să urmărească implementarea acestuia și să ia măsuri suplimentare, dacă este cazul, pentru a reduce deficitul public general sub 3 % din PIB până în 2012. Pe baza realizărilor din ultimii zece ani, ar trebui luate măsuri pentru a crește și mai mult rata de ocupare a forței de muncă, în special prin punerea în aplicare a reformelor sistemului de pensii și sistemului educațional și prin îmbunătățirea serviciilor de îngrijire a copiilor și a persoanelor aflate în întreținere. În plus, competitivitatea bazată pe alte elemente decât prețul ar trebui consolidată în continuare prin îmbunătățirea cadrului privind CD și a mediului de afaceri, precum și prin promovarea investițiilor în infrastructură.
- (19) În lumina prezentei evaluări și ținând seama, de asemenea, de Recomandarea Consiliului din 7 iulie 2009, formulată în temeiul articolului 126 alineatul (7) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a examinat actualizarea din 2011 a programului de convergență al Poloniei, iar avizul său⁶ se reflectă, în special, în recomandarea formulată la punctele 1 și 2 de mai jos. Ținând seama de concluziile Consiliului European din 25 martie 2011, Consiliul a examinat programul național de reformă al Poloniei,

RECOMANDĂ ca Polonia să întreprindă acțiuni în perioada 2011-2012 astfel încât:

- (1) Să pună în aplicare măsurile anunțate în proiectul de lege privind bugetul 2012 și să includă măsuri suplimentare cu caracter permanent pentru a reduce deficitul public general sub 3 % din PIB în 2012. Să minimizeze pe viitor reducerile cheltuielilor care stimulează creșterea, în special cofinanțarea fondurilor UE, efectuând în același timp progrese adecvate în vederea realizării obiectivului pe termen mediu.
- (2) Să adopte legislație în vederea introducerii unei reguli permanente privind cheltuielile până în 2013. Această regulă ar trebui să se bazeze pe agregări bugetare suficient de ample și să fie pe deplin conformă cu sistemul european de conturi. Mai mult, să ia măsuri pentru consolidarea mecanismelor de cooperare între diferitele niveluri ale administrației în ceea ce privește procedurile bugetare pe termen mediu și anuale.

⁵ SEC(2011) 729.

⁶ Prevăzut la articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

- (3) Să majoreze, conform celor prevăzute, vârsta legală de pensionare pentru personalul în uniformă și să continue măsurile menite să crească vârsta efectivă de pensionare și să o lege de speranța de viață. Să stabilească un calendar pentru modificarea normelor privind contribuțiile agricultorilor la fondul de asigurări sociale (KRUS) pentru ca acestea să reflecte mai bine veniturile individuale.
- (4) Să pună în aplicare strategia propusă în domeniul învățării pe tot parcursul vieții, să intensifice uceniciile și programele de studii și formare profesională destinate lucrătorilor în vârstă și lucrătorilor slab calificați. Să consolideze legăturile dintre știință și întreprinderi prin implementarea programului „Să construim pe baza cunoașterii” („Budujemy na Wiedzy”); să implementeze programul de reformă a sistemului educațional „Parteneriatul pentru cunoaștere” („Partnerstwo dla Wiedzy”) pentru a alinia mai bine oferta educațională la nevoile pieței forței de muncă;
- (5) Să crească participarea femeilor pe piața forței de muncă prin măsuri care să asigure finanțarea stabilă a centrelor de îngrijire a copiilor preșcolari, pentru a crește numărul copiilor sub trei ani înscriși în aceste centre.
- (6) Să ia măsuri de reechilibrare a stimulentele pentru investiții în capacitatea de generare a energiei în vederea încurajării tehnologiilor cu emisii reduse de dioxid de carbon și să dezvolte în continuare interconexiuni transnaționale ale rețelei de energie electrică; să elaboreze un plan multianual pentru investițiile în infrastructura feroviară și să implementeze planul strategic în domeniul transportului feroviar.
- (7) Să stabilească un calendar pentru simplificarea procedurilor judiciare necesare pentru executarea contractelor; să revizuiască legislația în domeniul construcțiilor și al zonării, în vederea raționalizării procedurilor de contestare și a accelerării procedurilor administrative.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*