



Bruxelles, 23.5.2018
COM(2018) 420 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2018

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei
pentru 2018**

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2018

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2018

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 5 alineatul (2)/articolul 9 alineatul (2),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene²,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European³,

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 pentru politică economică,

întrucât:

- (1) La data de 22 noiembrie 2017, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european de coordonare a politicilor economice pentru 2018. Aceasta a ținut cont de pilonul european al drepturilor sociale, proclamat de Parlamentul European, Consiliu și Comisie la 17 noiembrie 2017. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 22 martie 2018. De asemenea, la data de 22 noiembrie 2017, Comisia a adoptat, pe baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care nu a identificat Polonia printre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (2) Raportul de țară pentru 2018 privind Polonia⁴ a fost publicat la 7 martie 2018. Acesta a evaluat progresele realizate de Polonia în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice acestei țări adoptate de Consiliu la 11 iulie 2017, măsurile

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 420 final.

³ P8_TA(2018)0077 și P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 219 final.

adoptate pentru a da curs recomandărilor din anii anteriori, precum și progresele realizate în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020.

- (3) La 26 aprilie 2018, Polonia și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2018 și Programul de convergență pentru 2018. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (4) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului⁵, 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 furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care va utiliza dispoziția menționată anterior în orientările privind aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor structurale și de investiții europene și buna guvernare economică⁶.
- (5) În prezent, Polonia face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. În cadrul Programului său de convergență pentru 2018, guvernul intenționează să realizeze o îmbunătățire treptată a soldului global, de la un deficit de 1,7 % din PIB în 2017, la 0,7 % din PIB în 2021. Se estimează că obiectivul bugetar pe termen mediu, și anume un deficit structural de 1,0 % din PIB, nu va fi atins până în 2021, când ia sfârșit perioada acoperită de Programul de convergență. Soldul structural recalculat⁷ indică probabilitatea unui deficit structural de 1,3 % din PIB în 2021. Potrivit Programului de convergență pentru 2018, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va scădea de la 50,6 % din PIB în 2017 la 50,4 % din PIB în 2018 și la 46,0 % din PIB în 2021. Scenariul macroeconomic pe care se întemeiază proiecțiile bugetare este prudent în 2018 și plauzibil pentru perioada ulterioară.
- (6) La 11 iulie 2017, Consiliul a recomandat Poloniei să se asigure că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete⁸ nu va depăși 3,7 % în 2018, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,5 % din PIB. În același timp, s-a afirmat că pentru evaluarea planurilor și a rezultatelor bugetare va trebui să se țină seama în mod corespunzător de obiectivul de a atinge o orientare fiscală care să contribuie atât la consolidarea redresării în curs, cât și la asigurarea sustenabilității finanțelor publice. Comisia a realizat o evaluare calitativă a solidității conjuncturii

⁵ 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 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Soldul ajustat ciclic, excluzând măsurile cu caracter excepțional și temporar, recalculat de Comisie prin aplicarea metodologiei stabilite de comun acord.

⁸ Cheltuielile publice primare nete cuprind cheltuielile publice totale, mai puțin cheltuielile cu dobânzile, cheltuielile cu programele Uniunii care sunt acoperite integral din fondurile Uniunii și modificările nediscreționare ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj. Formarea brută de capital fix finanțată la nivel național este repartizată de-a lungul unei perioade de 4 ani. Se iau în calcul și măsurile discreționare privind veniturile sau creșterile veniturilor impuse prin lege. Măsurile cu caracter excepțional, atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli, sunt compensate.

economice din Polonia, acordând atenția cuvenită dificultăților în materie de sustenabilitate cu care se confruntă această țară. Pe această bază, se concluzionează că nu există elemente suplimentare care trebuie luate în considerare. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2018, există riscul ca în 2018 să se înregistreze o abatere vizibilă de la ajustarea recomandată.

- (7) În 2019, având în vedere faptul că deviația estimată a producției este de 1,5 %, rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu ar trebui să depășească 4,2 %, fiind conformă cu ajustarea structurală de 0,6 % din PIB rezultată din matricea de cerințe prevăzută de Pactul de stabilitate și de creștere. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2018, există riscul ca în 2019 să apară o abatere importantă de la acest obiectiv. În general, Consiliul este de părere că în 2018 ar trebui luate măsuri care să asigure respectarea dispozițiilor Pactului de stabilitate și de creștere.
- (8) Pe termen mediu și lung, Polonia se va confrunța cu presiuni în mai multe domenii de cheltuieli, în special cele legate de îmbătrânirea populației, care necesită noi mecanisme pentru evaluarea eficienței și eficacității cheltuielilor publice și pentru facilitarea realocării resurselor. În acest scop, guvernul a inițiat lucrările de reformă a procesului bugetar, urmărind în special să consolideze cadrul bugetar pe termen mediu și să integreze analize ale cheltuielilor în procesul bugetar. 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, chiar dacă în această țară există instituții independente care exercită o parte din funcțiile ce revin în mod normal consiliilor bugetare. În raportul de țară pentru 2018 se constată că Polonia nu a înregistrat niciun progres în ceea ce privește limitarea utilizării generalizate a cotelor reduse în ceea ce privește taxa pe valoarea adăugată. Cu toate acestea, Ministerul Finanțelor Publice al Poloniei elaborează măsuri de simplificare a modului în care cotele aplicabile sunt alocate bunurilor și serviciilor.
- (9) Piața forței de muncă din Polonia a înregistrat performanțe puternice în ultimii ani, iar ratele de ocupare a forței de muncă au continuat să crească. Cu toate acestea, participarea la forța de muncă a anumitor categorii, în special a femeilor, a persoanelor slab calificate și a persoanelor în vârstă, este în continuare scăzută față de alte state membre. Mai multe măsuri de politică luate recent au avut drept efect diminuarea motivației necesare pentru a ocupa un loc de muncă, în special în rândul femeilor și al persoanelor în vârstă. Sistemul polonez de protecție socială nu asigură suficiente stimulente pentru încadrarea în muncă. Deși alocația pentru copii a redus sărăcia și inegalitățile, aceasta a avut deja un efect negativ asupra participării părinților, în special a femeilor, la forța de muncă, deoarece cuantumul alocației și faptul că aceasta nu este suficient condiționată de evaluarea resurselor anulează efectele stimulentei pentru încadrarea în muncă integrate în alte prestații sociale. Înscrierea copiilor sub trei ani în structuri de îngrijire formală rămâne printre cele mai scăzute din Uniune, constituind un obstacol suplimentar în calea participării femeilor la forța de muncă. Persoanele care asigură îngrijiri pe termen lung nu dispun decât de un sprijin limitat, ceea ce le împiedică să intre pe piața forței de muncă. Se preconizează că reducerea vârstei legale de pensionare a încurajat unii lucrători cu vârste mai înaintate să iasă de pe piața forței de muncă. Migrația din țări din afara UE contribuie la satisfacerea cererii crescânde de forță de muncă.
- (10) O modalitate complementară de a sprijini atât participarea la forța de muncă, cât și capacitatea de inovare a economiei constă în a pregăti elevii și adulții astfel încât să dobândească calificările și competențele adecvate care să faciliteze încadrarea în

muncă pe o piață a forței de muncă aflată într-o evoluție rapidă. Rata de participare a adulților la educație și formare este mult mai scăzută decât media din UE. Această situație, la care se adaugă anumite lacune în materie de competențe digitale, precum și în materie de alfabetizare și de competențe numerice, în special în rândul adulților cu nivel de studii inferior învățământului terțiar, reduc capacitatea de inserție profesională a acestor persoane. Până în prezent nu se cunoaște impactul pe care îl vor avea, asupra nivelurilor de competențe, măsurile de politică recent introduse și cele aflate în continuare în faza de planificare, cum ar fi schimbările aduse organizării învățământului general, profesional și superior.

- (11) Polonia a continuat să ia măsuri pentru a lupta împotriva segmentării pieței forței de muncă limitând posibilitatea de a recurge excesiv la munca temporară, majorând contribuțiile la asigurările sociale în cazul anumitor contracte de muncă atipice și introducând salariului minim pe oră pentru o parte din aceste contracte. Numărul și proporția contractelor permanente au crescut de la sfârșitul anului 2016; cu toate acestea, ponderea contractelor temporare rămâne în continuare una dintre cele mai ridicate din UE. Unele dintre noile modificări legislative relevante pentru dualitatea pieței forței de muncă ar putea fi incluse în codul muncii reformat. Nivelul acoperirii oferite de protecția socială a lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă și a celor angajați cu anumite contracte atipice se dovedește a constitui o eventuală problemă, în special din perspectiva adecvării pensiilor viitoare ale acestor lucrători. Începând din 2015 au fost introduse o serie de măsuri menite să îmbunătățească protecția socială a lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă și a celor angajați cu contracte atipice.
- (12) Vârsta medie de pensionare a crescut în ultimii ani, ca urmare a reformelor anterioare, cum ar fi abolirea opțiunilor de pensionare anticipată și creșterea treptată a vârstei legale de pensionare. Mărirea în continuare a vârstei medii de pensionare este esențială pentru creșterea economică pe termen mediu și pentru a asigura adecvarea sistemului de pensii și sustenabilitatea fiscală a acestuia. Cu toate acestea, recenta reducere a vârstei legale de pensionare la 60 de ani pentru femei și la 65 de ani pentru bărbați merge în direcția opusă. În schimb, vârsta de pensionare a judecătorilor de drept comun a fost aliniată la 65 de ani atât pentru bărbați, cât și pentru femei, măsură conformă cu solicitarea Comisiei. Sistemul de asigurări sociale speciale pentru agricultori, care beneficiază de subvenții în valoare de aproape 1 % din PIB, reprezintă unul dintre motivele care explică mobilitatea scăzută a forței de muncă și șomajul ascuns din sectorul agricol.
- (13) Pentru a îmbunătăți rezultatele privind starea de sănătate în Polonia, accesul la asistența medicală trebuie să fie facilitat, iar aceasta ar trebui să devină mai eficace. Nevoile nesatisfăcute de asistență medicală raportate de pacienți se numără printre cele mai ridicate din UE, iar perioadele de așteptare pentru anumite intervenții sunt deosebit de mari. Numărul de paturi de spital este relativ ridicat și nu este repartizat la un nivel optim din punct de vedere geografic. Asistența medicală ambulatorie și primară este, în general, insuficient dezvoltată, medicii fiind motivați să trimită pacienții către furnizorii de servicii specializate pentru investigații și tratament. Abordarea acestor chestiuni este deosebit de dificilă, deoarece, în Polonia, nivelul finanțării publice și numărul de medici și de asistenți medicali în anumite specializări sunt cu mult sub media UE. În 2017 s-au depus unele eforturi de distribuire într-un mod mai eficient a resurselor de asistență medicală, dar efectele acestor măsuri nu sunt încă vizibile.

- (14) Creșterea capacității de inovare a economiei este esențială pentru a permite Poloniei să avanseze spre partea superioară a lanțului valoric global, sporind astfel posibilitățile de îmbunătățire a nivelului de trai. În acest scop sunt necesare măsuri de politică pe mai multe fronturi, care să se înscrie într-un proces treptat cu o durată de mai mulți ani. Printre principalele domenii de politică relevante se numără consolidarea încrederii în mediul de reglementare, oferirea de stimulente care să motiveze întreprinderile să efectueze cheltuieli în cercetare și dezvoltare, consolidarea bazei științifice, inclusiv prin reforme ale învățământului terțiar și prin încurajarea unui flux puternic al cunoștințelor și a unei cooperări strânse între întreprinderi și institutele de cercetare. Această cooperare presupune, de asemenea, asigurarea unor condiții favorabile pentru comercializarea rezultatelor cercetării obținute și sprijinite prin finanțare publică. Au fost deja puse în aplicare mai multe măsuri de politică în aceste domenii, iar guvernul prevede noi măsuri de acest tip.
- (15) Ritmul rapid al schimbărilor în materie de reglementare și recurgerea limitată la consultările publice și sociale cu privire la o serie de legi esențiale dăunează calității legislației și creează o incertitudine sporită pentru mediul de afaceri. În acest context este esențial să se garanteze, de asemenea, statul de drept și independența sistemului judiciar. Comisia a concluzionat că modificările sistemului de justiție care au fost adoptate prezintă un risc clar de încălcare gravă a statului de drept. Securitatea juridică și încrederea în calitatea și predictibilitatea anumitor politici și instituții în materie de reglementare și în materie fiscală sunt factori importanți care ar putea conduce la creșterea ratei de investiții. Evaluări ale impactului *ex ante* și *ex post* solide și consultări sociale și publice bine concepute și organizate ar putea contribui la îmbunătățirea calității legislației, la limitarea necesității unor modificări ulterioare și, în acest mod, la creșterea gradului de predictibilitate a mediului de reglementare. Aceste măsuri ar putea contribui, de asemenea, la limitarea posibilelor efecte secundare negative pe termen scurt ale noilor legi, cum ar fi creșterea temporară a sarcinilor administrative care apare în urma modificării reglementărilor fiscale.
- (16) Rețeaua rutieră s-a dezvoltat rapid datorită finanțării UE, dar rata deceselor din accidente rutiere este în continuare printre cele mai ridicate din UE. În plus, orașele se confruntă cu provocări legate de sporirea mobilității, cum ar fi congestionarea traficului și poluarea aerului cauzate de creșterea parcului de autoturisme și de procentul ridicat al autovehiculelor vechi. Actualele stimulente pentru utilizarea modurilor de transport în comun cu emisii scăzute de dioxid de carbon și active sunt insuficiente pentru a face față acestor provocări. Punerea în aplicare a proiectelor feroviare cofinanțate de UE se confruntă în continuare cu blocaje considerabile cauzate în principal de capacitățile limitate ale sectorului construcțiilor și de deficiențele instituționale ale administratorului infrastructurii feroviare. Reflecția strategică privind dezvoltarea pe termen lung, după 2023, a rețelelor de transport, pentru toate modurile, care să identifice și să atribuie în mod clar rolul fiecărui mod, este în continuare deficitară.
- (17) În contextul semestrului european 2018, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Poloniei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2018. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de convergență pentru 2018 și Programul național de reformă pentru 2018, precum și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Poloniei în anii precedenți. Având în vedere necesitatea consolidării guvernantei economice globale a Uniunii prin oferirea unei contribuții la nivelul Uniunii la deciziile naționale viitoare, Comisia a ținut seama nu numai de relevanța

acestor programe pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Polonia, ci și de conformitatea lor cu normele și orientările Uniunii.

(18) Consiliul a examinat Programul de convergență pentru 2018 prin prisma acestei evaluări, iar avizul său⁹ se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în 2018 și în 2019, Polonia să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să se asigure că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu va depăși 4,2 % în 2019, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,6 % din PIB. Să ia măsuri pentru a îmbunătăți eficiența cheltuielilor publice, inclusiv prin îmbunătățirea procesului bugetar.
2. Să ia măsuri pentru a spori participarea la forța de muncă, inclusiv prin îmbunătățirea accesului la serviciile de îngrijire a copilului și prin favorizarea competențelor relevante pentru piața forței de muncă, în special prin învățarea în rândul adulților, și să elimine obstacolele care persistă în calea încadrării în locuri de muncă mai stabile. Să asigure sustenabilitatea și adecvarea sistemului de pensii prin luarea de măsuri în vederea creșterii vârstei efective de pensionare și prin reformarea sistemelor de pensii preferențiale.
3. Să consolideze capacitatea de inovare a economiei, inclusiv prin sprijinirea unei colaborări mai strânse între întreprinderi și institutele de cercetare. Să îmbunătățească mediul de reglementare, în special prin asigurarea faptului că în cadrul procesului legislativ au loc consultări publice și sociale eficiente.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*

⁹ Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.