COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 824 definitivo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma si stabilità aggiornato della Polonia, 2011-2014

{SEC(2011) 729 definitivo}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 della Polonia

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato della Polonia, 2011-2014

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 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea[2],

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

(1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggior coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per incentivare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato una raccomandazione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione[3], che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

---

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

2 GU C ... del ..., pag. ... .

3 Confermata per il 2011 con decisione 2011/308/UE del Consiglio, del 19 maggio 2011.

(3) Il 12 gennaio 2011, la Commissione ha adottato la prima analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di *governance* economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.

(4) Il 25 marzo 2011, il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

(5) Il 25 marzo 2011, il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

(6) Il 27 aprile 2011, la Polonia ha presentato l'aggiornamento 2011 del programma di convergenza, relativo al periodo 2011-2014, e il 29 aprile 2011 il programma nazionale di riforma 2011. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.

(7) La crisi finanziaria mondiale ha provocato il rallentamento dell' attività economica in Polonia. Nel 2009, il tasso di crescita annua del PIL reale è sceso all'1,7%, senza arrivare tuttavia a livelli da recessione. Nel 2010, la crescita del PIL reale è ripresa, raggiungendo il 3,8%, grazie alla forte domanda esterna, che ha stimolato il settore manifatturiero e accelerato il ciclo di avvicendamento delle scorte, mentre un mercato del lavoro che ha evidenziato buone capacità di recupero ha sostenuto i consumi privati. Nel 2010, il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 9,6%, rispetto al 7,1% registrato nel 2008, nonostante la crescita dell'occupazione. La crisi ha inciso pesantemente sulle finanze pubbliche. Il disavanzo pubblico è aumentato, passando dal 3,7% del PIL nel 2008 al 7,3% del PIL nel 2009. Nel 2010, nonostante l'adozione di un limitato pacchetto di misure di risanamento e a fronte di una forte crescita, ha raggiunto il 7,9% del PIL. Il rapporto debito/PIL è aumentato, passando dal 50,9% del 2009 al 55,1% del 2010, un livello ancora inferiore alla soglia del 60% prevista dal trattato e al tetto del debito pubblico previsto dalla costituzione polacca.

(8) Sulla base della valutazione del programma di convergenza aggiornato ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico che sottende le proiezioni di bilancio sia plausibile, pur basandosi su ipotesi di crescita per il 2012 un po' troppo ottimistiche. L'obiettivo del programma è riportare il disavanzo pubblico sotto il valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2012, il termine massimo fissato dal Consiglio. Lo sforzo annuo medio di bilancio per il periodo 2010-2012 è nel complesso in linea con l'1,25% del PIL che il Consiglio ha raccomandato il 6 luglio 2009, nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. Il raggiungimento dell'obiettivo a medio termine non è previsto durante il periodo di riferimento del programma. La modifica della riforma delle pensioni – volta a ridurre il disavanzo strutturale di bilancio dello 0,7% nel 2011 e di un altro 0,5% del PIL nel

2012 – non apporta un miglioramento alla situazione finanziaria sottostante, in quanto aumenta della stessa percentuale le passività a lungo termine. I rischi gravanti sul raggiungimento degli obiettivi di bilancio sono aumentati. In particolare, il gettito delle imposte dirette potrebbe rivelarsi inferiore al previsto a causa delle ipotesi ottimistiche sulle elasticità rispetto alla base imponibile; le previsioni sui contributi sociali contenute nel programma si basano su uno scenario favorevole sulla crescita dell'occupazione e sull'aumento dei salari; possibili ritardi di applicazione e possibili modifiche delle misure di riduzione del disavanzo, che sfuggono al controllo diretto del governo, potrebbero comportare lo slittamento dell'esecuzione del bilancio.

(9) Il governo polacco si è impegnato a riportare il disavanzo pubblico al di sotto della soglia del 3% del PIL entro il 2012, come ha raccomandato il Consiglio, e a garantire la stabilità delle finanze pubbliche a lungo termine. A tal fine, nel 2011 esso ha intrapreso un piano volto a risanare sostanzialmente le finanze pubbliche tramite misure che riguardano tanto le entrate che la spesa, prevedendo in particolare importanti tagli alla spesa per investimenti pubblici. Il 5 maggio 2011 il governo ha adottato il progetto di bilancio per il 2012, che dovrebbe contribuire a ridurre ulteriormente, e in misura significativa, il disavanzo. Per rispettare il termine del 2012 fissato per la correzione del disavanzo eccessivo, oltre alle misure presentate nel progetto di bilancio per il 2012, potrebbe essere necessario adottare altre misure. Tuttavia, nuovi tagli alla spesa per investimenti pubblici rischierebbero di limitare la capacità del paese di cofinanziare i progetti di investimento finanziati dell'UE.

(10) Nel corso degli anni, la Polonia ha rafforzato il proprio quadro di bilancio. Tuttavia, in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche a medio e lungo termine, le attuali norme in materia di bilancio e le procedure di programmazione a medio termine non sembrano garantire una sufficiente trasparenza dell'iter di bilancio, adeguati incentivi al coordinamento tra i diversi livelli governativi e la flessibilità necessaria per affrontare le crisi e gli squilibri macroeconomici. Le norme in materia di bilancio dovrebbero basarsi su aggregati di bilancio sufficientemente ampi ed essere integralmente conformi al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC95). In base alle politiche attuali, i rischi connessi all'invecchiamento della popolazione che gravano sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche possono essere considerati medi.

(11) Il governo ha abolito i regimi speciali di pensionamento anticipato per la maggioranza dei beneficiari, ma rimangono ancora in vigore i regimi speciali di prepensionamento per le forze armate, la polizia e i minatori e l'età prevista dalla legge per il pensionamento è più bassa per le donne che per gli uomini. Inoltre, l'istituto di previdenza sociale degli agricoltori (KRUS), intensamente sovvenzionato, non stimola gli agricoltori ad abbandonare il settore, con conseguente rallentamento della ristrutturazione economica e della crescita della produttività.

(12) Il sistema scolastico e di formazione professionale non è completamente adatto ai bisogni del mercato del lavoro. Nonostante l'aumento rapido del numero dei laureati, l'occupabilità è caratterizzata da una dissimmetria tra qualifiche e posti di lavoro. Il sistema scolastico di livello universitario non è adeguatamente collegato all'ambiente delle imprese e del lavoro. La proporzione di adulti (in particolare, di lavoratori meno giovani e poco qualificati) che partecipa alle formazioni scolastiche e professionali rimane molto bassa.

(13) In Polonia gli investimenti pubblici destinati alle attività di ricerca e sviluppo sono esigui e quelli privati, il cui livello è tra i più bassi in Europa, non bastano a compensarli. Tale livello è addirittura calato negli ultimi anni, perché il settore privato non è abbastanza incentivato ad investire. Ciò potrebbe rappresentare un ostacolo non secondario alla crescita economica a medio e lungo termine. Il sistema della ricerca e sviluppo non risulta integrato in quanto le università, gli istituti di ricerca e le imprese hanno tra loro rapporti troppo deboli.

(14) La scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro è in parte dovuta all'insufficienza delle strutture assistenziali riservate ai minori e alle persone non autosufficienti. Il numero di bambini di meno di tre anni che beneficiano in Polonia di tali strutture è molto inferiore alla media dell'UE. Anche il tasso di iscrizione di bambini di più di tre anni, pur essendo aumentato negli ultimi anni, è basso. In molti casi, i genitori giovani possono entrare nel mercato del lavoro soltanto se i membri della loro famiglia possono occuparsi dei bambini. Inoltre, la carenza di servizi assistenziali riduce la partecipazione alla forza lavoro delle lavoratrici meno giovani, spesso costrette a lasciare il lavoro o ad andare in pensione anticipatamente per occuparsi dei nipoti o di altri famigliari non autosufficienti.

(15) Le infrastrutture di rete sono scarsamente sviluppate e ciò rappresenta un ostacolo per le imprese e gli investimenti stranieri. Nemmeno le infrastrutture per i trasporti sono adeguatamente sviluppate, una situazione che amplifica le disparità tra regioni. Le infrastrutture energetiche stanno rapidamente invecchiando ed hanno raggiunto i limiti della capacità di utilizzazione. Inoltre, esse necessitano di significativi interventi per rispettare i requisiti fissati dalle politiche volte a mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici. Pur essendo la terza più estesa d'Europa, la rete ferroviaria polacca non è in grado di assistere adeguatamente l'espansione delle attività economiche, a causa dell'età sia delle infrastrutture che del materiale rotabile.

(16) In Polonia, la qualità del contesto in cui operano le imprese l'efficienza della pubblica amministrazione è bassa. A paragone di altri paesi, la Polonia è caratterizzata da problemi particolari nei settori della riscossione delle imposte, della creazione e della chiusura delle imprese, del rispetto dei contratti e della registrazione dei beni immobili. Le attività delle imprese sono rallentate dalla lunghezza delle procedure necessarie per ottenere licenze e permessi. Per quanto riguarda i contenziosi, relativi per esempio all'esecuzione dei contratti e all'ottenimento dei permessi di costruzione, il numero di procedure necessarie è piuttosto elevato e l'iter è complessivamente troppo lungo.

(17) Nel quadro del patto Euro Plus, la Polonia ha assunto una serie di impegni[4]. Per quanto riguarda il bilancio, la Polonia si impegna a osservare le norme vigenti in materia di debito e le norme temporanee in materia di spesa e ad adottare nuove regole che limitino la percentuale di disavanzo delle amministrazioni locali e norme permanenti in materia di spesa. Per rafforzare la stabilità finanziaria, le misure programmate mirano a garantire una regolamentazione ed una vigilanza più efficaci del settore bancario. Le misure relative all'occupazione si concentrano sulla partecipazione al mercato del lavoro delle donne e dei lavoratori più anziani e sull'introduzione di riforme in grado di rafforzare i rapporti tra imprese e sistema

[4] Per maggiori dettagli sugli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus, cfr. SEC(2011)729.

scolastico. Le misure relative alla competitività si concentrano sull'istruzione, sul settore scientifico, sullo sviluppo delle infrastrutture dei trasporti e dell'infrastruttura a banda larga e su iniziative volte a migliorare il contesto in cui operano le imprese. Tali impegni si riferiscono ai quattro ambiti del patto e rispecchiano in larga parte il piano presentato nel programma di convergenza e nel programma nazionale di riforma. Numerose questioni politiche importanti (per esempio, il basso tasso di partecipazione dei lavoratori più anziani) non sono state ancora affrontate mentre altre (per esempio, il miglioramento della gestione delle imprese) sono state soltanto sfiorate. Gli assunti nel quadro del patto Euro Plus sono stati valutati e di essi si è tenuto conto nelle raccomandazioni.

(18) La Commissione ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma, oltre agli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus[5]. Essa 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 UE, alla luce della necessità di rafforzare la *governance* economica dell'Unione europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Essa considera che i programmi contengano un piano ambizioso di risanamento delle finanze pubbliche ed incoraggia il governo a procedere con la loro attuazione, e ad adottare eventualmente nuove misure al fine di ridurre il disavanzo pubblico e riportarlo sotto la soglia del 3% del PIL entro il 2012. Basandosi sui risultati ottenuti nell'ultimo decennio, sarebbe opportuno prendere provvedimenti per incrementare ulteriormente il tasso di occupazione, in particolare tramite la riforma dei sistemi pensionistico e scolastico e il miglioramento dei servizi di assistenza riservati ai bambini e alle persone non autosufficienti. Sarebbe inoltre indicato potenziare la competitività non legata ai prezzi, migliorando la situazione relativa a ricerca e sviluppo e il contesto in cui operano le imprese e incentivando gli investimenti nelle infrastrutture.

(19) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del 7 luglio 2009 del Consiglio, a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza aggiornato della Polonia per il 2011 e il suo parere[6] trova riscontro, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai successivi punti 1 e 2. Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma della Polonia,

RACCOMANDA che la Polonia adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

(1) adottare le misure annunciate nel progetto di legge finanziaria 2012, inserendovi misure supplementari di natura permanente atte a riportare nel 2012 il disavanzo pubblico sotto la soglia del 3% del PIL; ridurre al minimo, in futuro, i tagli alle spese in grado di favorire la crescita, in particolare al cofinanziamento dei progetti UE, garantendo al contempo progressi adeguati verso la realizzazione dell'obiettivo di medio termine;

---

5 SEC (2011) 729.

6 Previsto dall'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

(2) adottare entro il 2013 una normativa che introduca regole permanenti in materia di spesa. È opportuno che tali regole si fondano su aggregati di bilancio sufficientemente ampi e che siano integralmente conformi al sistema europeo dei conti; adottare, inoltre, misure atte a rafforzare i meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli dell'amministrazione nelle procedure di bilancio annuali e a medio termine;

(3) innalzare, come programmato, l'età pensionabile prevista dalla legge per le forze armate e la polizia, e continuare ad adottare le misure necessarie per innalzare l'età pensionabile effettiva, in conformità con la speranza di vita; fissare un calendario relativo alle modifiche delle norme che regolano i contributi degli agricoltori all'istituto di previdenza sociale (KRUS), al fine di tenere meglio conto dei redditi;

(4) attuare la strategia proposta di apprendimento permanente e potenziare i tirocini e le formazioni professionali e i programmi scolastici speciali destinati ai lavoratori più anziani e poco qualificati; rafforzare le relazioni tra settore scientifico e industria, attuando il programma "Costruiamo sulle conoscenze" ("Budujemy na Wiedzy") e applicare il programma "Partenariato per la conoscenza" ("Partnerstwo dla Wiedzy") di riforma dell'insegnamento superiore allo scopo di adattare meglio l'insegnamento ai bisogni del mercato del lavoro;

(5) aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, adottando misure che garantiscano il finanziamento stabile delle strutture di assistenza riservate ai bambini in età prescolare e l'aumento del numero di bambini sotto i tre anni che vi vengono accolti;

(6) adottare misure in grado di rivedere gli incentivi a favore degli investimenti nelle capacità di generazione di energia, in un'ottica di incoraggiamento delle tecnologie a bassa emissione di CO_2, e atte a stimolare ulteriormente lo sviluppo delle interconnessioni transfrontaliere delle reti elettriche; elaborare un piano pluriennale di investimenti nelle infrastrutture ferroviarie e applicare il piano generale relativo al settore dei trasporti ferroviari;

(7) fissare un calendario relativo alla semplificazione dei contenziosi in materia di rispetto dei contratti; riesaminare le normative in materia di costruzione e suddivisione in zone, in un'ottica di semplificazione delle procedure di ricorso e di snellimento delle procedure amministrative.

Fatto a Bruxelles,

Per il Consiglio
Il Presidente