COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 323 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă pe 2012 al Poloniei

și care include avizul Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru perioada 2012-2015

{SWD(2012) 323 final}

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă pe 2012 al Poloniei

și care include avizul Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru perioada 2012-2015

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 5 alineatul (2),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene[2],

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European[3],

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 aprobat propunerea Comisiei Europene de a lansa o nouă strategie pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică, Strategia Europa 2020, bazată pe coordonarea sporită 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 (2010-2014) și, la 21 octombrie 2010, Consiliul a adoptat o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre[4], 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 aplicate la nivel național.

---

1 JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
2 COM(2012) 323 final.
3 P7_TA(2012)0048 și P7_TA(2012)0047.
4 Decizia 2012/238/UE a Consiliului din 26 aprilie 2012.

(3) La 12 iulie 2011, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă pe 2011 al Poloniei și a emis avizul cu privire la Programul actualizat de convergență pentru perioada 2011-2014 al Poloniei.

(4) La 23 noiembrie 2011, Comisia a adoptat cea de a doua analiză anuală a creșterii, marcând începutul celui de al doilea semestru european de coordonare *ex ante* și integrată a politicilor, care se înscrie în cadrul Strategiei Europa 2020. La 14 februarie 2012, Comisia a adoptat, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă[5], în care nu a identificat Polonia ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să fie efectuată o analiză aprofundată.

(5) La 2 martie 2012, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru asigurarea stabilității financiare, a consolidării fiscale și a acțiunilor de promovare a creșterii economice. Consiliul European a evidențiat că este necesar să se continue consolidarea fiscală diferențiată favorabilă creșterii, să se restabilească condițiile normale de creditare a economiei, să se promoveze creșterea și competitivitatea, să se abordeze șomajul și consecințele sociale ale crizei și să se modernizeze administrația publică.

(6) La 2 martie 2012, Consiliul European a invitat, de asemenea, statele membre care participă la Pactul euro plus să își prezinte angajamentele în timp util pentru ca acestea să fie incluse în programele lor de stabilitate sau de convergență și în programele lor naționale de reformă.

(7) La 25 aprilie 2012, Polonia și-a prezentat Programul de convergență pentru perioada 2012-2015 și, la 27 aprilie 2012, Programul național de reformă pe 2012. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(8) Pe baza evaluării programului de convergență pe 2012 în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului, Consiliul consideră că scenariul macroeconomic care stă la baza previziunilor bugetare din program este plauzibil și este în conformitate cu previziunile Comisiei din primăvara anului 2012. Obiectivul strategiei bugetare prezentate în cadrul programului este corectarea deficitului excesiv până în 2012 și atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu (OTM) până în 2015. Programul confirmă obiectivul pe termen mediu (OTM), și anume un deficit structural de 1 % din PIB, care reflectă în mod adecvat cerințele Pactului de stabilitate și de creștere. Corectarea planificată a deficitului este în conformitate cu termenul stabilit de Consiliu, iar efortul bugetar prevăzut este în conformitate cu recomandarea emisă în temeiul procedurii de deficit excesiv. Pe baza deficitului structural (recalculat)[6] și în vederea atingerii OTM, se prevede un progres anual mai mare de 0,5 % din PIB (în termeni structurali). Rata de creștere a cheltuielilor publice, care ia în considerare măsurile discreționare în materie de venituri, este în conformitate cu indicatorul din Pactul de stabilitate și de creștere pentru întreaga perioadă corespunzătoare programului, dar, în 2013, depășește cu puțin criteriul de referință privind cheltuielile, conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2012. Pentru a înregistra suficiente progrese în vederea atingerii OTM, ar putea fi necesare eforturi

---

5 COM(2012) 68 final.

6 Soldul ajustat ciclic, din care se deduc măsurile cu caracter excepțional și cele temporare, recalculat de către serviciile Comisiei pe baza informațiilor din program, folosind metodologia stabilită de comun acord.

suplimentare, deoarece, în principal, acest obiectiv se bazează pe reducerea importantă a cheltuielilor publice pentru investiții și nu este susținut suficient de măsuri detaliate în ultimii ani ai programului. Se estimează că, în Polonia, datoria publică generală va rămâne sub 60 % din PIB pe parcursul perioadei în care se desfășoară programul. Conform previziunilor autorităților naționale, datoria va scădea treptat, de la 56,3 % din PIB în 2011 la 49,7 % din PIB în 2015, însă Comisia, luând în considerare riscurile posibile privind planurile de consolidare, se așteaptă ca această îmbunătățire a situației să fie mai lentă.

(9) Guvernul polonez nu a adoptat încă măsurile necesare pentru a pune în aplicare, până în 2013, norme permanente în materie de cheltuieli. Această normă permanentă este în curs de redactare, iar până în prezent nu au fost făcute publice detalii în acest sens. În plus, nu s-au înregistrat progrese în ceea ce privește adaptarea clasificării conturilor naționale la sistemul european de conturi (standardele SEC95) și în ceea ce privește îmbunătățirea coordonării între diferitele niveluri de guvernare implicate în procedura bugetară.

(10) Nivelul șomajului în rândul tinerilor se situează peste media UE și este, în mare parte, rezultatul inadecvării calificărilor și al accesului limitat la stagii de ucenicie și de formare la locul de muncă. Sunt prevăzute măsuri menite să faciliteze intrarea tinerilor pe piața muncii. Se pare că principala cauză a segmentării pieței muncii și a ratei de sărăcie în rândul persoanelor încadrate în muncă, care se numără printre cele mai ridicate din UE, este faptul că, în unele cazuri, se recurge în mod abuziv la activitatea independentă și la contracte de drept civil care nu sunt reglementate de legislația în domeniul muncii. În plus, ar trebui să se revizuiască domeniul de aplicare și să se stabilească un nivel adecvat de prestații pentru exercitarea unei activități profesionale în cazul persoanelor cu venituri reduse.

(11) În a doua jumătate a anului 2011, Polonia a început procesul de punere în aplicare a unei reforme ambițioase a sistemului de învățământ superior. Aceasta urmărește consolidarea legăturilor dintre universități și întreprinderi și găsirea de soluții la necorelarea între competențe și locuri de muncă. Scopul reformei este de a îmbunătăți flexibilitatea cursurilor și capacitatea acestora de a se adapta în funcție de evoluția necesităților de pe piața forței de muncă. Prin această reformă se promovează, de asemenea, activitățile independente. Mai trebuie însă îmbunătățită relevanța și calitatea cursurilor oferite, cu un accent special pe organismele private de învățământ superior.

(12) Este necesară o mai mare participare a femeilor la piața muncii, ceea ce presupune o îmbunătățire a sistemului de îngrijire a copiilor. În prezent, Polonia are cea mai scăzută rată de înscrieri în învățământul preșcolar din Europa. Acest fapt se datorează numărului insuficient de locuri și faptului că nu există infrastructuri adecvate și personal calificat. Guvernul a declarat că va pune la dispoziție fonduri suplimentare pentru înființarea de instituții pentru îngrijirea copiilor de vârstă preșcolară (3-5 ani), însă acest lucru nu se reflectă în legea bugetară pe 2012, care prevede o scădere a fondurilor alocate pentru educație. Acest lucru a condus, în unele municipalități, la închiderea de școli și grădinițe.

(13) Pentru a rezolva problema participării scăzute a lucrătorilor în vârstă la piața forței de muncă, Polonia a adoptat o reformă generală a sistemului de pensii. Vârsta legală de pensionare va crește treptat începând din 2013, urmând ca, până în 2020 pentru bărbați, și în 2040 pentru femei, să ajungă la 67 de ani. Polonia și-a continuat

eforturile de limitare a condițiilor favorabile de pensionare de care beneficiază personalul în uniformă. În 2011, Polonia a introdus unele modificări la fondul de asigurări sociale pentru agricultori (KRUS). Însă această reformă are caracter temporar și nu este suficientă din perspectiva pieței forței de muncă. Minerii beneficiază în continuare de un regim special de pensii.

(14) Recentele reforme menite să îmbunătățească mediul de cercetare vizează acordarea de fonduri speciale instituțiilor cu cele mai bune performanțe. Programul național de cercetare, adoptat în august 2011, reprezintă un pas important în această direcție. Cu toate acestea, nu este încă clar modul în care prioritățile menționate în program sunt legate și puse în aplicare în cadrul politicii în domeniul inovării și al sectorului industrial.

(15) Impunerea unor restricții nejustificate în ceea ce privește furnizarea de servicii profesionale reprezintă un obstacol major în calea creșterii, în special în domeniile construcțiilor, transporturilor și sănătății. Guvernul a anunțat un plan de reducere cu 50 % a reglementărilor privind serviciile profesionale, atât în ceea ce privește calificările în materie de educație, cât și acordarea de licențe. Dar, în ciuda eforturilor depuse în ultima perioadă, întreprinderilor le revine în continuare o sarcină administrativă mare, iar administrația publică este în continuare ineficientă. Printre principalele domenii problematice se numără nivelul ridicat al costurilor de conformitate, complexitatea și caracterul instabil al legislației fiscale, executarea defectuoasă a contractelor, procedurile îndelungate și greoaie de acordare a licențelor și a permiselor, precum și legislația în domeniile înregistrării proprietăților și zonării. Procedurile judiciare și alte acțiuni în instanță sunt greoaie și numărul acțiunilor aflate pe rolul instanțelor este relativ ridicat.

(16) Creșterea și concurența în sectorul energetic sunt blocate din cauza întârzierilor înregistrate la nivelul punerii în aplicare a legislației UE, în special al celui de al doilea și al celui de al treilea pachet privind energia, a Directivei privind energia regenerabilă în UE și a procedurilor privind încălcarea dreptului comunitar aflate în desfășurare. Se înregistrează progrese considerabile în ceea ce privește rețeaua de autostrăzi și drumuri expres, care beneficiază de sprijin din fondurile UE, însă necesitatea investițiilor în rețeaua feroviară este și mai urgentă, dată fiind starea precară a infrastructurii. Polonia nu utilizează toate resursele Fondului de coeziune disponibile în acest scop. Există încă elemente care împiedică funcționarea eficientă a pieței transporturilor feroviare.

(17) Polonia și-a asumat o serie de angajamente în cadrul Pactului euro plus. Aceste angajamente, precum și punerea în aplicare a angajamentelor prezentate în 2011, vizează stimularea ocupării forței de muncă, îmbunătățirea competitivității, consolidarea sustenabilității finanțelor publice și întărirea stabilității financiare. Comisia a evaluat punerea în aplicare a angajamentelor din cadrul Pactului euro plus, iar rezultatele acestei evaluări au fost luate în considerare la elaborarea recomandărilor.

(18) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Poloniei și a evaluat programul de convergență și programul național de reformă. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică fiscală și socioeconomică sustenabilă în Polonia, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanța economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții la

nivelul UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările sale emise în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1- 6 de mai jos.

(19) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat programul de convergență pe 2012, iar avizul său[7] se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

RECOMANDĂ ca Polonia să întreprindă acțiuni în perioada 2012-2013 astfel încât:

1. Să asigure realizarea progreselor prevăzute în direcția corectării deficitului excesiv; în acest scop, să execute integral bugetul pe 2012 și să facă efortul de ajustare structurală inclus în recomandările Consiliului din cadrul procedurii de deficit excesiv. Ulterior, să precizeze măsurile necesare pentru a asigura punerea în aplicare a strategiei bugetare pe 2013 și ulterior conform previziunilor, asigurând un efort de ajustare structurală adecvată pentru a înregistra progrese suficiente în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu, inclusiv pentru a îndeplini criteriul de referință privind cheltuielile. Să reducă cât mai puțin, în viitor, cheltuielile menite să stimuleze creșterea și să îmbunătățească respectarea normelor fiscale.

2. Să accelereze reforma cadrului fiscal prin adoptarea unor acte legislative care să permită introducerea, până în 2013, a unei norme cu caracter permanent în materie de cheltuieli compatibilă cu Sistemul european de conturi. Să adopte măsuri pentru consolidarea mecanismelor de cooperare între diferitele niveluri de guvernare în ceea ce privește procedurile bugetare pe termen mediu și cele anuale.

3. Să reducă șomajul în rândul tinerilor, să sporească numărul de stagii de ucenicie și de formare la locul de muncă, să îmbunătățească calitatea formării profesionale și să adopte strategia propusă de învățare pe tot parcursul vieții. Să îmbunătățească compatibilitatea rezultatelor în domeniul educației cu necesitățile pieței forței de muncă și să amelioreze calitatea învățământului. Să combată segmentarea pieței muncii și sărăcia persoanelor încadrate în muncă, să limiteze încheierea nejustificată a contractelor de drept civil și să prelungească perioada de probă în cazul contractelor permanente.

4. Să își intensifice eforturile menite să asigure o mai mare participare a femeilor pe piața muncii și să sporească ratele de înscriere a copiilor în structurile de îngrijire și în sistemul de învățământ preșcolar, prin asigurarea unei finanțări și a unor investiții stabile în infrastructura publică, a unui personal calificat și a accesului în condiții rezonabile la aceste structuri. Să combată practicile existente în ceea ce privește pensionarea anticipată pentru a mări vârsta de pensionare. Să elimine treptat sistemul special de pensii pentru mineri, în vederea integrării depline a acestora în sistemul general. Să adopte măsuri permanente mai ambițioase pentru a reforma fondul de asigurări sociale pentru agricultori (KRUS), astfel încât acesta să reflecte mai bine veniturile individuale.

5. Să adopte măsuri suplimentare menite să asigure un mediu de afaceri favorabil inovării, prin asigurarea unei mai bune legături între cercetare, inovare și sectorul industrial și prin stabilirea domeniilor prioritare și a instrumentelor comune care sprijină întreg ciclul de inovare. Să îmbunătățească accesul la finanțare pentru

[7] În temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

activitățile de cercetare și inovare prin garanții și finanțare provizorie (*bridge financing*).

6. Să își intensifice eforturile de îmbunătățire a măsurilor de stimulare a investițiilor în capacitatea de producție energetică și în eficiența energetică, să accelereze procesul de dezvoltare a interconexiunilor transfrontaliere de energie electrică la rețea și să consolideze concurența în sectorul gazelor, prin eliminarea progresivă a prețurilor reglementate și prin crearea unei platforme de comercializare a gazului. Să consolideze rolul și resursele de care dispun autoritățile de reglementare a pieței feroviare și să asigure punerea în aplicare rapidă și eficientă a proiectelor de investiții în sectorul feroviar. Să reducă restricțiile privind serviciile profesionale și să simplifice executarea contractelor și cerințele pentru autorizațiile de construcție.

Adoptat la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele