

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 323 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2012 della Polonia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Polonia 2012-2015

{SWD(2012) 323 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2012 della Polonia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Polonia 2012-2015

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 5, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea[2],

viste le risoluzioni del Parlamento europeo[3],

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 avviare "Europa 2020", una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione[4], che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e occupazionale.

---

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
2 COM(2012) 323 final
3 P7_TA(2012)0048 e P7_TA(2012)0047
4 Decisione 2012/238/UE del Consiglio del 26 aprile 2012.

(3) Il 12 luglio 2011 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2011 della Polonia e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato della Polonia 2011-2014.

(4) Il 23 novembre 2011 la Commissione ha adottato la seconda Analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del secondo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che è parte integrante della strategia Europa 2020. Sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la Commissione ha adottato, il 14 febbraio 2012, la relazione sul meccanismo di allerta[5], in cui non annovera la Polonia tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un ulteriore esame approfondito.

(5) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni volte a promuovere la crescita. Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia, promuovere la crescita e la competitività, contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e modernizzare la pubblica amministrazione.

(6) Il 2 marzo 2012 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.

(7) Il 25 aprile 2012 la Polonia ha presentato il suo programma di convergenza, relativo al periodo 2012-2015, e il 27 aprile 2012 il programma nazionale di riforma 2012. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto dei reciproci collegamenti interni.

(8) In base alla valutazione del programma di convergenza 2012 a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico su cui si basano le proiezioni di bilancio contenute nel programma sia plausibile e conforme alle previsioni di primavera 2012 elaborate dalla Commissione. L'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma mira a correggere il disavanzo eccessivo entro il 2012 e a conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine entro il 2015. Il programma conferma, come obiettivo a medio termine, un disavanzo pari all'1% del PIL, che riflette adeguatamente i requisiti del patto di stabilità e crescita. La correzione programmata del disavanzo è in linea con il termine stabilito dal Consiglio e il previsto impegno di bilancio è conforme alle raccomandazioni formulate nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi. Sulla base del disavanzo strutturale (ricalcolato)[6], l'avvicinamento annuo previsto all'obiettivo di medio termine è superiore allo 0,5% del PIL (in termini strutturali). Il tasso di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, alla luce delle misure discrezionali sul lato delle entrate, è in linea con il valore di riferimento del patto di stabilità e crescita per l'intero periodo di riferimento ma, secondo le previsioni di primavera 2012 della Commissione, nel 2013 supererà leggermente il parametro di riferimento stabilito per la spesa. Per realizzare progressi sufficienti verso il conseguimento dell'obiettivo di medio termine possono essere

---

5 COM(2012) 68 final.

6 Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma, secondo la metodologia concordata.

necessari ulteriori sforzi, giacché il risanamento di bilancio è basato prevalentemente su ingenti tagli alla spesa destinati ad investimenti pubblici e non sufficientemente sostenuto da misure dettagliate negli ultimi anni del programma. Secondo le stime, il debito pubblico dovrebbe rimanere inferiore al 60% del PIL in Polonia lungo tutto il periodo di riferimento del programma. Le autorità nazionali ne prevedono il calo graduale, dal 56,3% del PIL nel 2011 al 49,7% del PIL nel 2015, mentre la Commissione, in considerazione di eventuali rischi per i piani di risanamento, stima che il miglioramento sarà più lento.

(9) Il governo polacco non ha ancora intrapreso alcuna azione per attuare le norme permanenti in materia di spesa entro il 2013. La definizione delle norme permanenti è tuttora in corso e, ad oggi, non sono state comunicate informazioni dettagliate. Non si riscontrano progressi nemmeno sul fronte dell'adeguamento della nomenclatura dei conti nazionali al Sistema europeo dei conti (norme SEC95) o del miglioramento del coordinamento tra i diversi livelli di amministrazione pubblica per quanto riguarda la procedura di bilancio.

(10) La disoccupazione giovanile è superiore alla media dell'UE ed è in larga misura imputabile al divario tra le competenze acquisite e quelle richieste dal mercato e a un limitato accesso all'apprendistato e all'apprendimento attraverso il lavoro. Sono previste misure per agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Il parziale abuso delle norme sul lavoro autonomo e dei contratti di diritto civile che non sono disciplinati dal diritto del lavoro sembrano essere la causa principale della segmentazione di tale mercato e della povertà tra i lavoratori, che registra uno dei tassi più elevati dell'UE. Inoltre, andrebbero riviste la portata e l'adeguatezza dei sussidi erogati ai lavoratori con basso reddito.

(11) La Polonia ha iniziato ad attuare un'ambiziosa riforma dell'istruzione superiore nel secondo semestre del 2011, nell'intento di rafforzare i collegamenti tra le università e le imprese e affrontare la mancata corrispondenza tra le competenze acquisite e le esigenze del mercato del lavoro. La riforma tende a rendere l'offerta più flessibile, in grado di rispondere alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro e promuove altresì il lavoro autonomo. Tuttavia, vanno ancora migliorate la pertinenza e la qualità dell'insegnamento, con particolare attenzione alle istituzioni universitarie private.

(12) La partecipazione delle donne al mercato del lavoro deve essere aumentata migliorando il sistema di assistenza all'infanzia. La Polonia ha attualmente il più basso tasso di iscrizione all'istruzione prescolare in Europa. Ciò è dovuto ad una mancanza di posti, di infrastrutture adeguate e di personale qualificato. L'impegno assunto dal governo di reperire fondi supplementari per realizzare istituti di assistenza per bambini in età prescolastica (3-5 anni di età) non trova riscontro nella legge di bilancio per il 2012, che taglia le sovvenzioni per l'istruzione. Di conseguenza, alcuni Comuni hanno dovuto chiudere scuole e asili nido.

(13) Per far fronte alla scarsa partecipazione di lavoratori anziani al mercato del lavoro la Polonia ha adottato una riforma pensionistica generale. L'età pensionabile legale sarà aumentata gradualmente a partire dal 2013, fino ad arrivare a 67 anni nel 2020 per gli uomini e nel 2040 per le donne. La Polonia ha proseguito gli sforzi intesi a limitare le condizioni di pensionamento privilegiate per i servizi in uniforme. Nel 2011 la Polonia ha introdotto alcune modifiche al fondo di previdenza sociale degli agricoltori

(KRUS). Tuttavia, la riforma è temporanea e insufficiente sotto l'aspetto del mercato del lavoro. I minatori godono tuttora di un regime pensionistico speciale.

(14) Le recenti riforme volte a migliorare l'ambiente di ricerca mira a concentrare finanziamenti su misura negli istituti che ottengono i migliori risultati. Il programma di ricerca nazionale, adottato nell'agosto 2011, costituisce un importante passo in questa direzione. Tuttavia, non è chiaro in che modo le priorità nel programma siano collegate e perseguite nell'ambito della politica d'innovazione e industriale.

(15) Uno degli ostacoli principali alla crescita è rappresentato da restrizioni ingiustificate relative alla prestazione di servizi professionali, in particolare nei settori della costruzione, dei trasporti e della sanità. Il governo ha annunciato un piano per ridurre del 50% la regolamentazione nei servizi professionali, con riferimento sia ai requisiti di formazione che alle autorizzazioni. Nonostante gli sforzi compiuti finora, l'onere amministrativo per le imprese rimane elevato e l'amministrazione pubblica continua ad essere inefficiente. Destano preoccupazione in particolare: gli elevati costi di conformità, una legislazione fiscale complessa e mutevole, una scarsa applicazione dei contratti, lunghe e complesse procedure di rilascio di licenze e permessi, e la legislazione sulla registrazione e la zonizzazione delle proprietà. I procedimenti giudiziari e le altre azioni legali si protraggono a lungo e il volume delle cause pendenti è relativamente elevato.

(16) La crescita e la competitività nel settore dell'energia sono ostacolati dal ritardo dell'applicazione della legislazione UE, in particolare per quanto riguarda il secondo e il terzo pacchetto sull'energia e la direttiva UE sulle energie rinnovabili e le procedure di infrazione pendenti. Mentre la rete di autostrade e superstrade è in fase di forte sviluppo grazie ai fondi UE, la necessità di effettuare investimenti nella rete ferroviaria risulta ancora più urgente visto il cattivo stato delle infrastrutture. La Polonia non utilizza appieno le risorse del Fondo di coesione disponibili a tale scopo ed esistono ancora ostacoli all'adeguato funzionamento del mercato ferroviario.

(17) Nel quadro del patto Euro Plus, la Polonia ha assunto una serie di impegni. Tali impegni, così come l'attuazione degli impegni presentati nel 2011, concernono il miglioramento della competitività, la promozione dell'occupazione, l'aumento della sostenibilità delle finanze pubbliche e il rafforzamento della stabilità finanziaria. La Commissione ha valutato l'attuazione degli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus e le raccomandazioni tengono debitamente conto dei relativi risultati.

(18) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un esame completo della politica economica della Polonia e ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma. La Commissione 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. Le raccomandazioni che propone nell'ambito del semestre europeo sono riportate nei successivi paragrafi da 1 a 6.

(19) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2012 e il suo parere[7] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione 1,

RACCOMANDA che la Polonia adotti provvedimenti nel periodo 2012-2013 al fine di:

1. assicurare che si realizzino i progressi programmati verso la correzione del disavanzo eccessivo; a tal fine, dare attuazione piena al bilancio dell'esercizio 2012 e compiere lo sforzo di aggiustamento strutturale indicato nella raccomandazione del Consiglio nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi; in seguito, precisare le misure necessarie ad attuare la prevista strategia di bilancio per l'esercizio 2013 e oltre, con uno sforzo di aggiustamento strutturale atto a permettere progressi sufficienti verso il conseguimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine, anche in termini di rispetto del parametro di riferimento per la spesa; ridurre al minimo, in futuro, i tagli alle spese in grado di favorire la crescita e migliorare l'adempimento degli obblighi tributari;

2. accelerare la riforma del quadro di bilancio adottando norme legislative volte a introdurre norme permanenti in merito alla spesa entro il 2013; tale norma deve essere coerente con il sistema europeo dei conti; adottare misure atte a rafforzare i meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli dell'amministrazione nelle procedure di bilancio annuali e a medio termine;

3. per ridurre la disoccupazione giovanile, aumentare la disponibilità dell'apprendistato e dell'apprendimento attraverso il lavoro, migliorare la qualità della formazione professionale e adottare la proposta strategia di formazione continua; far corrispondere meglio le competenze scolastiche alle esigenze del mercato del lavoro e migliorare la qualità dell'insegnamento; per contrastare la segmentazione del mercato del lavoro e la povertà dei lavoratori, limitare il ricorso eccessivo a contratti di diritto civile e estendere il periodo di prova per i contratti a tempo indeterminato;

4. intensificare gli sforzi per aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e i tassi di iscrizione dei bambini agli asili nidi e all'istruzione prescolastica, assicurando un finanziamento stabile e investimenti nelle infrastrutture pubbliche, la presenza di personale qualificato e l'accesso ad un prezzo ragionevole; contrastare la prassi radicata del prepensionamento in vista di aumentare l'età di uscita dal mercato del lavoro; eliminare gradualmente il regime pensionistico speciale per i minatori integrandolo pienamente nel regime generale; adottare misure più ambiziose e permanenti volte a riformare il fondo di previdenza sociale degli agricoltori (KRUS) in modo da rispecchiare in modo più aderente il livello di reddito individuale;

5. adottare misure supplementari per garantire un ambiente imprenditoriale favorevole all'innovazione, garantendo un migliore collegamento tra ricerca, innovazione e politica industriale attraverso l'istituzione di aree prioritarie comuni e strumenti a sostegno dell'intero ciclo dell'innovazione; migliorare l'accesso al finanziamento delle attività di ricerca e innovazione mediante garanzie e finanziamenti ponte;

6. intensificare gli sforzi per migliorare gli incentivi agli investimenti nella capacità di generazione di energia, accelerare lo sviluppo di interconnessioni di reti

[7] A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

transfrontaliere di energia elettrica e rafforzare la concorrenza nel settore del gas attraverso una graduale eliminazione dei prezzi regolamentati e creando una piattaforma commerciale del gas; rafforzare il ruolo e le risorse dell'autorità di regolamentazione del mercato ferroviario e assicurare un'effettiva e rapida attuazione dei progetti di investimento; ridurre le restrizioni sui servizi professionali e semplificare l'applicazione dei contratti e i requisiti per le concessioni edilizie.

Fatto a Bruxelles,

Per il Consiglio
Il presidente