



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 371 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2013

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei
pentru perioada 2012-2016**

{SWD(2013) 371 final}

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2013

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei
pentru perioada 2012-2016**

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 (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,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

întrucât:

- (1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, 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, pe baza propunerilor Comisiei, Consiliul a adoptat o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre⁴, 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.
- (3) La 29 iunie 2012, șefii de stat sau de guvern au convenit asupra unui Pact pentru creștere economică și locuri de muncă prin care se oferă un cadru coerent de acțiune la

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² COM(2013) 371 final.

³ P7_TA(2013)0052 și P7_TA(2013)0053.

⁴ Decizia 2013/208/UE a Consiliului din 22 aprilie 2013.

nivel național, dar și la nivelul UE și al zonei euro și care utilizează toate pârghiile, instrumentele și politicile existente. Ei au stabilit acțiunile care trebuie întreprinse la nivelul statelor membre, exprimându-și în special angajamentul deplin față de îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020 și față de punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări.

- (4) La 6 iulie 2012, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2011 și a emis un aviz cu privire la Programul actualizat de convergență al Poloniei pentru perioada 2011-2015.
- (5) La 28 noiembrie 2012, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii⁵, marcând începutul semestrului european din 2013 pentru coordonarea politicilor economice. Tot la 28 noiembrie 2012, Comisia a adoptat, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă⁶, în care nu a identificat Polonia ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (6) La 14 martie 2013, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru asigurarea stabilității financiare, a consolidării finanțelor publice și a acțiunilor de promovare a creșterii economice. Consiliul European a evidențiat că este necesar să se continue consolidarea finanțelor publice într-un mod diferențiat și favorabil creșterii, să fie restabilite condițiile normale de creditare a economiei, să se promoveze creșterea și competitivitatea, să se combată șomajul și consecințele sociale ale crizei și să se modernizeze administrația publică.
- (7) La 30 aprilie 2013, Polonia și-a prezentat Programul de convergență pentru 2013, care acoperă perioada 2012-2016, și Programul național de reformă pentru 2013. În vederea luării în considerare a legăturilor dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (8) Polonia a întreprins, în perioada 2011-2012, eforturi de consolidare considerabile, în conformitate cu recomandarea Consiliului. Cu toate acestea, având în vedere deteriorarea situației economice globale, termenul-limită pentru corectarea deficitului excesiv nu a fost respectat și este nevoie de mai mult timp pentru corectarea acestuia. Pe baza evaluării, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului, a Programului de convergență pentru 2013, Consiliul consideră că scenariul macroeconomic care stă la baza proiecțiilor bugetare din program este optimist. În special, se preconizează o creștere mai accentuată a consumului privat și a investițiilor private în comparație cu estimarea din previziunile Comisiei din primăvara anului 2013, ceea ce a condus la o rată de creștere generală mai mare în 2013 (1,5 % față de 1,1 %). Obiectivul strategiei bugetare prezentate în cadrul programului constă în reducerea deficitului la 3,5 % din PIB până în 2013 (un an după termenul-limită inițial prevăzut de procedura aplicabilă deficitelor excesive din 2012) și în atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu (OTM) până în 2016. Cu toate acestea, Programul de convergență pentru 2013 prevede reducerea deficitului global sub 3 % din PIB abia până în 2015. Având în vedere previziunile excesiv de optimiste în materie de creștere și de venituri din cadrul programului, Consiliul consideră că efortul bugetar prevăzut de autorități nu este compatibil cu o corectare efectivă a deficitului excesiv până în 2013, cu excepția cazului în care se iau măsuri suplimentare semnificative pentru a consolida efortul aferent acestui an. Programul se bazează pe un scenariu optimist și nu este susținut suficient de măsuri detaliate pentru a asigura în

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

mod credibil corectarea deficitului, cel mai târziu până în 2014. Prin urmare, sunt necesare eforturi suplimentare, pe baza unor măsuri detaliate atât pentru 2013, cât și pentru 2014. Autoritățile nu au profitat suficient de mediul de creștere anterior crizei pentru a reforma structura cheltuielilor publice astfel încât să se acorde prioritate elementelor favorabile creșterii. Programul confirmă obiectivul bugetar pe termen mediu anterior, de -1 % din PIB, care reflectă obiectivele Pactului. Pe baza deficitului structural (recalculat), nu se prevede ca OTM să fie atins până în 2016, astfel cum este planificat în program, întrucât nu sunt suficiente progresele anuale planificate în direcția îndeplinirii OTM de 0,3 % din PIB (din punct de vedere structural) în 2015 și de 0,7 % din PIB în 2016. Rata de creștere a cheltuielilor publice, luând în considerare măsurile discreționare în materie de venituri, este în conformitate cu criteriul de referință din Pactul de stabilitate și de creștere aferent întregii perioade de programare. Pot fi necesare eforturi suplimentare, precum și schimbări în modul de realizare a ajustării și în ultimii ani ai programului, deoarece progresele în vederea realizării OTM se bazează, în principal, pe reducerea importantă a cheltuielilor publice pentru investiții și nu sunt susținute suficient de măsuri detaliate. 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 rămâne în mare parte constantă, la puțin peste 55,5 % din PIB până în 2014/2015 (și va scădea în 2016), însă Comisia, luând în considerare riscurile posibile privind planurile de consolidare și elementele care contribuie la scăderea datoriei, se așteaptă la o creștere a acesteia la aproximativ 59 % din PIB în 2014. Respectarea normelor fiscale rămâne un aspect esențial în ceea ce privește combaterea evaziunii fiscale, care necesită, de asemenea, reducerea sarcinii administrative impuse contribuabililor și îmbunătățirea eficienței administrației fiscale. Pentru a se asigura succesul strategiei de consolidare a finanțelor publice, este important ca măsurile de consolidare a finanțelor publice să fie susținute de reforme structurale cuprinzătoare.

- (9) Un procent scăzut al cheltuielilor care favorizează creșterea economică (educație, cercetare și inovare) și scăderea investițiilor publice afectează negativ perspectivele de creștere pe termen lung. Sectorul sănătății din Polonia se confruntă cu limitări în ceea ce privește accesul la asistență medicală și cu o lipsă de eficiență din punctul de vedere al costurilor, în timp ce pe termen mediu și lung se preconizează o creștere substanțială a cheltuielilor legate de asistența medicală, din cauza unei societăți în curs de îmbătrânire, ceea ce accentuează presiunea asupra finanțelor publice. Sistemul ar putea fi îmbunătățit prin consolidarea sistemelor de asistență medicală primară și de trimitere a pacienților și prin valorificarea potențialului oferit de câștigurile de rentabilitate ale serviciilor medicale spitalicești.
- (10) Guvernul polonez nu a pus încă în aplicare o regulă permanentă privind cheltuielile în conformitate cu Sistemul european de conturi (SEC). De asemenea, Polonia nu a înregistrat progrese în ceea ce privește planificarea pe termen mediu și îmbunătățirea coordonării între diferitele niveluri de guvernare implicate în procedura bugetară.
- (11) Rata șomajului în rândul tinerilor este în creștere, fapt cauzat, în mare parte, de o corelare insuficientă între rezultatele în materie de educație și nevoile pieței forței de muncă. În timp ce reformele sistemelor de învățământ care sunt puse în aplicare au ca scop soluționarea neconcordanței dintre competențe și locurile de muncă, este în continuare necesar să se asigure o creștere a gradului de disponibilitate a stagiilor de ucenicie și de formare la locul de muncă, să se consolideze cooperarea dintre școli și angajatori și să se amelioreze calitatea actului de predare. Punerea în aplicare a garanției pentru tineret, pe baza eforturilor actuale, ar contribui la sprijinirea tinerilor

pentru ocuparea unui loc de muncă. Proporția adulților care participă la programe de învățare pe tot parcursul vieții rămâne foarte scăzută, iar strategia de învățare pe tot parcursul vieții este în curs de examinare în vederea adoptării.

- (12) În ceea ce privește structurile de îngrijire a copiilor preșcolari, guvernul și-a concentrat eforturile asupra punerii în aplicare a „Programului pentru nou-născuți”. Ca urmare, numărul de creșe aproape că s-a dublat în ultimii doi ani, dar este încă extrem de redus în termeni relativi și nu face față cererii. Polonia a luat doar măsuri minore pentru a aborda utilizarea pe scară largă a încadrării în muncă temporare. Această țară este pe locul trei în UE în ceea ce privește încadrarea în muncă involuntară pe durată determinată, în special în grupa de vârstă cuprinsă între 15 și 24 de ani. Deși deseori se susține că aceste contracte cu durată determinată reprezintă un instrument pentru ca șomerii să intre pe piața forței de muncă în vederea obținerii ulterioare a unui contract permanent, acest lucru nu pare să fie valabil pentru majoritatea lucrătorilor din Polonia. În schimb, utilizarea pe scară largă a acestui tip de contracte pare să aibă un impact negativ asupra calității capitalului uman și asupra productivității, întrucât angajații temporari tind să aibă un acces mai redus la formarea profesională. Penalizarea salarială în cazul contractelor pe durată determinată este, de asemenea, relativ ridicată, ceea ce conduce la una dintre cele mai importante rate ale sărăciei din UE în rândul persoanelor încadrate în muncă. În plus, este larg răspândită utilizarea unor contracte de drept civil reînnoibile în care drepturile de protecție socială sunt reduse semnificativ. Conform raportului guvernului intitulat „Tineretul 2011”, peste 50 % dintre tinerii lucrători sunt angajați pe baza unor astfel de contracte.
- (13) Polonia se confruntă cu rate scăzute ale ocupării forței de muncă în rândul lucrătorilor în vârstă. Deși posibilitățile de pensionare anticipată au fost reduse substanțial și a fost realizată o reformă generală a sistemului de pensii, sistemul special de pensii pentru mineri persistă. În plus, sistemul de asigurări sociale pentru agricultori (KRUS) creează stimulente pentru ca micii agricultori să rămână în sectorul agricol în principal deoarece veniturile agricultorilor individuali nu sunt corect urmărite în sistem. Acest fapt duce la un șomaj ascuns în zonele rurale, frânând creșterea productivității și contracaraând mobilitatea forței de muncă la nivel regional și sectorial.
- (14) Polonia se numără printre țările UE cu cel mai scăzut nivel de cheltuieli în materie de cercetare și dezvoltare și înregistrează una dintre cele mai slabe performanțe în ceea ce privește indicatorii legați de capacitatea extinsă de inovare. În Polonia, rata globală din PIB a cheltuielilor în materie de cercetare și dezvoltare s-a situat la 0,77 % în 2011, fiind printre cele mai scăzute din UE. În special, cheltuielile private în materie de cercetare și dezvoltare sunt reduse (0,2 % din PIB în 2011). Întreprinderile poloneze s-au bazat în mare măsură pe absorbția de tehnologie, și anume aplicarea tehnologiilor deja existente prin investiții de capital fix. Deși prin acest demers s-a reușit asigurarea unor câștiguri de productivitate și a creșterii economice, Polonia are nevoie în prezent de o tranziție către un model autohton bazat într-o mai mare măsură pe inovare. Reformele în domeniul științelor și al sistemului de învățământ superior au declanșat o restructurare de mare amploare pentru a stimula cooperarea dintre știință și industrie. Nu este încă disponibilă nicio evaluare a acestor reforme. Este necesară o abordare mai holistică pentru a alinia eforturile în materie de cercetare, inovare și politică industrială și pentru a garanta că există instrumente adecvate care sprijină întreg ciclul de inovare.
- (15) Există încă avantaje potențiale extrem de importante în urma îmbunătățirii eficienței energetice în toate sectoarele economiei Poloniei, în special prin izolarea clădirilor, și astfel de beneficii ar putea sprijini creșterea economică. Rețeaua internă de energie

electrică este încă saturată, dar există planuri pentru crearea unei capacități mai mari de interconectare cu piețele învecinate și se înregistrează progrese în acest sens. Concurența de pe piața gazelor naturale este încă afectată de o serie de factori, în special eliminarea progresivă a prețurilor reglementate nu a fost încă finalizată, operatorul tradițional deținând o cotă de piață de aproximativ 97 % pe piețele de comerț cu amănuntul și cu ridicata, iar 90 % din importurile de gaze naturale provin din Rusia.

- (16) În ciuda unor progrese, infrastructura subdezvoltată de transport din Polonia rămâne un obstacol major în calea creșterii. Principalele proiecte de infrastructură rutieră au avansat, dar se înregistrează întârzieri mari în cazul proiectelor de investiții în sectorul feroviar. Infrastructura feroviară este într-o stare de degradare și necesită investiții substanțiale, din ce în ce mai mari, având în vedere că doar 36 % din cei aproximativ 20 000 km de linii de cale ferată aflați în exploatare sunt în stare tehnică bună. În ciuda eforturilor recente, Polonia este încă mult în urmă față de alte state membre în ceea ce privește valorificarea potențialului de creștere al tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC). Acoperirea rețelelor de bandă largă fixe se află la cel mai scăzut nivel din UE, atât pe plan național, cât și pentru zonele rurale. Investițiile în rețelele de apă au rămas insuficiente.
- (17) Performanța administrației publice din Polonia se situează sub media UE. Printre principalele probleme se numără transparența, complexitatea sistemului fiscal și costurile de conformare, durata medie în creștere a procedurilor în cauzele civile și comerciale, precum și procedurile lungi în materie de insolvență și ratele scăzute de recuperare. Gradul de utilizare a serviciilor de e-Guvernare în administrația publică rămâne, de asemenea, sub media UE. Polonia a inițiat o reformă în vederea facilitării accesului la profesii reglementate, însă se înregistrează întârzieri față de calendarul anunțat inițial.
- (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 bugetară și socioeconomică sustenabilă în Polonia, 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 a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările Comisiei formulate în cadrul semestrului european sunt reflectate în recomandările de la punctele 1-7 de mai jos.
- (19) Luând în considerare această evaluare, Consiliul a analizat Programul de convergență al Poloniei, iar avizul său⁷ este reflectat în special în recomandarea de la punctul 1 de mai jos,

RECOMANDĂ ca în perioada 2013-2014 Polonia să întreprindă acțiuni astfel încât:

- 1. Să consolideze și să pună în aplicare strategia bugetară pentru anul 2013 și ulterior, sprijinită de măsuri suficient de bine definite, atât pentru 2013, cât și pentru 2014, în vederea asigurării, în mod durabil, a unei corectări la timp a deficitului excesiv până în 2014 și a realizării efortului bugetar inclus în recomandările Consiliului din cadrul procedurii de deficit excesiv. O corectare durabilă a dezechilibrelor bugetare necesită o aplicare credibilă a reformelor structurale ambițioase, ceea ce ar duce la creșterea capacității de ajustare și ar stimula creșterea potențială și ocuparea forței de muncă. După corectarea deficitului excesiv, să continue efortul de ajustare structurală care va

⁷

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

permite Poloniei să atingă obiectivul pe termen mediu până în 2016. Pentru a îmbunătăți calitatea finanțelor publice, să limiteze la minimum reducerile de investiții menite să stimuleze creșterea, să revizuiască politicile în materie de cheltuieli printr-o mai bună direcționare a politicilor sociale și printr-o rentabilitate și o eficiență sporite a cheltuielilor în sectorul asistenței medicale. Să îmbunătățească respectarea normelor fiscale, în special prin creșterea eficienței administrației fiscale.

2. Să asigure adoptarea în 2013 a unei reguli permanente privind cheltuielile, în conformitate cu normele Sistemului european de conturi. Să ia măsuri pentru consolidarea mecanismelor de coordonare bugetară anuală și pe termen mediu între diferitele niveluri de guvernare.
3. Să intensifice eforturile de reducere a șomajului în rândul tinerilor, de exemplu prin intermediul unei „garanții pentru tineret”, să crească disponibilitatea stagiilor de ucenicie și de formare la locul de muncă, să consolideze cooperarea între școli și angajatori, precum și să amelioreze calitatea actului de predare. Să adopte strategia propusă de învățare pe tot parcursul vieții. Să combată sărăcia persoanelor încadrate în muncă și segmentarea pieței forței de muncă prin îmbunătățirea tranziției de la un contract de muncă pe durată determinată la un loc de muncă permanent și prin reducerea utilizării excesive a contractelor de drept civil.
4. Să continue eforturile în vederea sporirii participării femeilor pe piața forței de muncă, în special prin investiții care să asigure servicii de îngrijire a copiilor și învățământ preșcolar de calitate și la un preț accesibil, prin asigurarea unei finanțări stabile și a unui personal calificat. În vederea îmbunătățirii mobilității forței de muncă sectoriale, să ia măsuri permanente de reformare a sistemului de asigurări sociale pentru agricultori (KRUS). Să elimine treptat sistemul special de pensii pentru mineri, în vederea integrării acestora în sistemul general. Să susțină reforma generală a sistemului de pensii cu măsuri de promovare a capacității de inserție profesională a lucrătorilor în vârstă pentru a majora vârsta de ieșire de pe piața forței de muncă.
5. Să adopte măsuri suplimentare menite să asigure un mediu de afaceri favorabil inovării, prin consolidarea legăturilor între cercetare, inovare și politica industrială, prin dezvoltarea în continuare a unor instrumente reînnoibile și a unor stimulente fiscale și printr-o mai bună direcționare a instrumentelor existente către diferitele etape din ciclul inovării.
6. Să reînnoiască și să extindă capacitatea de producție energetică și să îmbunătățească eficiența în întregul lanț energetic. Să accelereze și să extindă dezvoltarea rețelei de energie electrică, inclusiv interconexiunile transfrontaliere, și să elimine obstacolele în calea schimbului transfrontalier de energie electrică. Să consolideze concurența în sectorul gazelor naturale, prin eliminarea progresivă a prețurilor reglementate. Să consolideze rolul autorității de reglementare a pieței feroviare și resursele aflate la dispoziția acesteia și să asigure aplicarea eficace și fără întârziere a proiectelor de investiții în sectorul feroviar. Să își intensifice eforturile de a extinde acoperirea rețelelor în bandă largă. Să îmbunătățească gestionarea deșeurilor și a apei.
7. Să adopte măsuri suplimentare pentru a îmbunătăți mediul de afaceri prin simplificarea executării contractelor și a cerințelor pentru autorizațiile de construcție și prin reducerea costurilor legate de respectarea normelor fiscale. Să adopte și să pună în aplicare proiectul de liberalizare a accesului la servicii profesionale.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*