



Bruxelles, 18.5.2016  
COM(2016) 341 final

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2016 della Polonia**

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2016 della Polonia**

Raccomandazione di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **sul programma nazionale di riforma 2016 della Polonia**

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2016 della Polonia**

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<sup>1</sup>, in particolare l'articolo 9, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea<sup>2</sup>,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo<sup>3</sup>,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita<sup>4</sup>, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta<sup>5</sup>, in cui la Polonia non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.
- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Polonia<sup>6</sup> in cui si valutano i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015 e i progressi compiuti

---

<sup>1</sup> GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

<sup>2</sup> COM(2016) 341 final.

<sup>3</sup> P8\_TA(2016)0058, P8\_TA(2016)0059 e P8\_TA(2016)0060.

<sup>4</sup> COM(2015) 690 final.

<sup>5</sup> COM(2015) 691 final.

<sup>6</sup> SWD(2016) 89 final.

dalla Polonia verso la realizzazione degli obiettivi nazionali fissati dalla strategia Europa 2020.

- (3) Il 28 aprile 2016 la Polonia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2016 e il suo programma di convergenza 2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica<sup>7</sup>.
- (5) La Polonia è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di convergenza 2016 il governo prevede che il saldo nominale aumenti dal 2,6% del PIL nel 2015 al 2,9% del PIL nel 2017, prima di scendere all'1,3% del PIL nel 2019. L'obiettivo di bilancio a medio termine, un disavanzo pari all'1% del PIL in termini strutturali, non dovrebbe essere conseguito entro il 2019, periodo coperto dal programma. In base al programma di convergenza il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare, passando dal 51,3% del PIL nel 2015 al 52,5% del PIL nel 2017 prima di scendere al 50,4% del PIL nel 2019. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio è plausibile nel 2016 e favorevole in seguito. Stando alle previsioni di primavera 2016 della Commissione, vi è il rischio di una deviazione significativa rispetto all'aggiustamento raccomandato sia nel 2016 che, nell'ipotesi di politiche invariate, nel 2017. In base alla valutazione del programma di convergenza e tenuto conto delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il Consiglio ritiene vi sia il rischio che la Polonia non rispetterà le disposizioni del patto di stabilità e crescita. Saranno pertanto necessarie ulteriori misure per garantirne il rispetto nel 2016 e nel 2017.
- (6) La Polonia è l'unico Stato membro che non dispone di un consiglio di bilancio pienamente indipendente e che non prevede di istituirne uno. Oltre al freno al debito pubblico previsto dalla costituzione polacca, nel 2013 la Polonia ha introdotto una norma per la stabilizzazione della spesa, applicata pienamente per la prima volta nel bilancio 2015. La norma tuttavia è stata modificata nel dicembre 2015 per consentire un aumento della spesa. Vi sono significativi rischi per la stabilità di bilancio a lungo termine dovuti a una posizione iniziale di bilancio sfavorevole e al previsto aumento dei costi legati all'invecchiamento della popolazione in relazione alla spesa nel settore sanitario. Da una prospettiva di sostenibilità del debito, il rischio di bilancio a medio termine è elevato, a causa del previsto aumento dello stock del debito.
- (7) Il gettito IVA del 2015 in percentuale del PIL dovrebbe essere rimasto basso, nonostante le misure introdotte finora, che comprendono il meccanismo di inversione contabile e la responsabilità condivisa delle imprese nei settori sensibili. L'aumento della riscossione dell'IVA e la lotta alla frode in materia di IVA sono prioritari per il governo polacco ed è allo studio una strategia al riguardo che dovrebbe prevedere misure quali nuovi strumenti informatici per individuare e combattere la frode in

<sup>7</sup>

COM(2014) 494 final.

materia di IVA e una riforma dell'amministrazione fiscale. Nel gennaio 2017 sarà introdotto un tetto inferiore per i pagamenti in contanti tra imprese. La Polonia deve ancora affrontare l'annoso problema dell'inefficienza dell'amministrazione tributaria. Il tasso dei costi di riscossione, ossia i costi amministrativi per entrata fiscale netta riscossa, è il più alto dell'UE.

- (8) La Polonia continua ad applicare aliquote IVA ridotte a un'ampia gamma di beni e servizi. Ciò contribuisce alle mancate entrate e riduce l'efficienza del sistema dell'IVA. È stato dimostrato che aliquote IVA ridotte non rappresentano un efficace strumento di politica sociale, soprattutto poiché non sono destinate nello specifico alle famiglie vulnerabili, bensì a tramutarsi in significativi sussidi per i contribuenti più facoltosi. Le prestazioni sociali e l'imposta sul reddito dovrebbero essere maggiormente mirate e quindi più consone per conseguire gli obiettivi di redistribuzione. Le mancate entrate potenziali dovute alle aliquote IVA ridotte e alle esenzioni facoltative sono tra le più alte dell'UE.
- (9) Nonostante i recenti miglioramenti, il mercato del lavoro polacco deve affrontare problemi importanti, quali l'invecchiamento della forza lavoro, la bassa produttività e un'elevata segmentazione del mercato del lavoro. Questi problemi vanno ad aggiungersi alle lacune del sistema dell'istruzione. Sebbene negli ultimi anni sia stato significativamente migliorato, il sistema dell'istruzione ancora non riesce a dare agli studenti le competenze trasversali necessarie a un mercato del lavoro in rapida evoluzione e all'innovazione. Il livello mediamente basso dell'educazione superiore e scientifica polacca ha conseguenze negative sulla qualità dell'insegnamento. Il grado di internazionalizzazione dell'istruzione superiore polacca è molto limitato in termini di numero di studenti stranieri e partecipazione a collaborazioni scientifiche internazionali. Il modello di finanziamento dell'istruzione superiore non promuove in misura sufficiente la qualità, poiché si basa ampiamente su graduatorie passate e variabili quantitative come il numero degli studenti o dei docenti. I datori di lavoro lamentano la mancanza di competenze trasversali dei laureati, quali la capacità di risolvere problemi, il pensiero critico o la capacità di lavorare in gruppo. La partecipazione all'apprendimento permanente è bassa e l'istruzione e la formazione professionali non soddisfano le esigenze di mercato.
- (10) Sebbene la disponibilità e la partecipazione all'istruzione prescolare siano aumentate in modo significativo negli ultimi anni, la disponibilità di servizi di accoglienza per la prima infanzia resta agli ultimi posti nell'UE. L'innalzamento dell'età di scolarizzazione obbligatoria a sette anni e l'eliminazione dell'obbligo per i bambini di cinque anni di frequentare la scuola materna, unito alla nuova indennità familiare, possono avere ulteriori conseguenze negative sulla partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto delle donne.
- (11) Nonostante un forte aumento dei contratti a tempo indeterminato nel 2015, in Polonia l'incidenza dei contratti a tempo determinato è tra le più elevate dell'UE. Di recente la Polonia ha adottato una serie di misure per affrontare la segmentazione del mercato del lavoro. È stata introdotta una modifica al codice del lavoro, sono stati aumentati i contributi sociali legati ad alcuni contratti di diritto civile e nel gennaio 2017 dovrebbe essere introdotta una retribuzione oraria minima per i lavoratori con contratti di diritto civile. Tuttavia, alcune caratteristiche del codice del lavoro disincentivano i datori di lavoro ad assumere dipendenti a tempo indeterminato e il ricorso a questi contratti resta limitato. Ciò è dovuto principalmente alla complessità della regolamentazione sul lavoro e agli elevati costi impliciti dei licenziamenti nell'ambito di tali contratti, tra cui elevati costi procedurali, costi associati a

meccanismi di risoluzione delle controversie lenti e incerti e a disposizioni quali la tutela speciale dei lavoratori più anziani rispetto ai licenziamenti.

- (12) I trattamenti previdenziali preferenziali per specifici settori, in particolare i regimi previdenziali altamente sovvenzionati per agricoltori e minatori, hanno elevate incidenze sui costi di bilancio e possono contribuire a ridurre la mobilità del lavoro. Il numero degli affiliati al regime previdenziale speciale per gli agricoltori è lentamente diminuito dal 2007 e il governo ritiene che nel 2019 ammonterà a 1,18 milioni di persone, mentre il numero delle prestazioni pensionistiche pari a 1,229 milioni probabilmente aumenterà fino al 2018. Dal 2011 la percentuale della spesa del bilancio dello Stato destinata al regime KRUS nel PIL è rimasta costante all'1%. Per gli agricoltori non vi è un obbligo fiscale generale o l'obbligo di disporre di un sistema di contabilità e l'autofinanziamento del regime KRUS è basso. Nel 2014 in Polonia le aziende agricole erano 1,382 milioni, di cui il 52% al di sotto dei 5 ettari (GUS), I minatori sono esenti dal sistema pubblico generale di previdenza a contribuzione definita, con speciali coefficienti moltiplicatori delle pensioni preferenziali, che rappresentano un costo annuo significativo per le finanze pubbliche di oltre lo 0,5 % del PIL. Le prospettive demografiche sfavorevoli si sono già tradotte in una riduzione della popolazione attiva. È pertanto fondamentale mantenere la tendenza positiva nell'occupazione, soprattutto per quanto riguarda i lavoratori più anziani, anche nell'ottica di salvaguardare l'adeguatezza e la sostenibilità del sistema pubblico di previdenza. Sebbene negli ultimi anni si sia innalzata, l'età media effettiva di pensionamento resta significativamente al di sotto dell'età pensionabile legale. Pertanto, un innalzamento dell'età pensionabile effettiva è fondamentale per l'adeguatezza sociale a lungo termine delle pensioni future e per la stabilità delle finanze pubbliche, nonché per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro.
- (13) Nonostante i considerevoli investimenti degli ultimi anni, permangono strozzature e lacune nelle reti energetiche, dei trasporti e delle comunicazioni. L'attività di investimento è frenata da ostacoli relativi al funzionamento della pubblica amministrazione, alla tassazione, al contesto per le attività di ricerca, sviluppo e innovazione e alla lenta esecuzione dei contratti. Le debolezze nella capacità gestionale e amministrativa si ripercuotono negativamente sulla rapida attuazione dei progetti di investimento nel settore ferroviario e di altri progetti in infrastrutture energetiche, di trasporto e per le telecomunicazioni. L'economia polacca è ancora ad alta intensità energetica e di CO<sub>2</sub> e il miglioramento dell'efficienza energetica avrebbe rilevanti vantaggi potenziali. Gli impianti per la produzione di energia stanno invecchiando e dipendono ancora in larga misura dal carbone. La rete elettrica non è sufficientemente collegata ai paesi confinanti. Il regime di sostegno alle energie rinnovabili, che sarebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 2016, è stato rimandato, creando un'incertezza degli investimenti. I fattori principali che ostacolano gli investimenti, in particolare per quanto riguarda l'edilizia, sono una copertura molto bassa e l'instabilità della pianificazione territoriale, soprattutto a livello locale, nonché l'eccesso di regolamentazione e le incoerenze regolamentari e amministrative che impediscono il rilascio delle licenze edilizie.
- (14) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Polonia che ha pubblicato nella relazione per paese 2016. Ha altresì valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Polonia negli anni precedenti. 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 dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 3.

- (15) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza e il suo parere<sup>8</sup> trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che la Polonia adotti provvedimenti nel 2016 e nel 2017 al fine di:

1. conseguire un aggiustamento annuo di bilancio dello 0,5% del PIL verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2016 e nel 2017. Rafforzare il quadro di bilancio, anche mediante l'istituzione di un consiglio di bilancio indipendente. Migliorare la riscossione tributaria, garantendo un migliore rispetto delle norme sull'IVA, e limitare il ricorso estensivo ad aliquote IVA ridotte.
2. Garantire la sostenibilità e l'adeguatezza del sistema previdenziale e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro, cominciando dalla riforma degli accordi previdenziali preferenziali, rimuovendo gli ostacoli a forme di lavoro più stabili e rendendo l'istruzione e la formazione più rilevanti per il mercato del lavoro.
3. Adottare misure per eliminare gli ostacoli agli investimenti nelle infrastrutture energetiche, dei trasporti e dell'edilizia e migliorare la copertura della pianificazione territoriale a livello locale.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*

---

<sup>8</sup>

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