



Bruxelles, 23.5.2018
COM(2018) 420 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2018 della Polonia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2018 della Polonia

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2018 della Polonia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2018 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 economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2, / l'articolo 9, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo³,

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 22 novembre 2017 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2018. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il Consiglio europeo del 22 marzo 2018 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 22 novembre 2017 la Commissione ha adottato anche, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Polonia non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.
- (2) Il 7 marzo 2018 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Polonia 2018⁴. Nella relazione sono stati valutati i progressi compiuti dalla Polonia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio l'11 luglio 2017, il

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2018) 420 final.

³ P8_TA(2018)0077 e P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 219 final.

seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti, nonché i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.

- (3) Il 26 aprile 2018 la Polonia ha presentato il programma nazionale di riforma 2018 e il programma di convergenza 2018. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente per tener conto delle relative 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. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵, ove necessario per sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio, la Commissione può chiedere allo 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 economica⁶.
- (5) La Polonia è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di convergenza 2018 il governo prevede un graduale miglioramento del saldo nominale, da un disavanzo dell'1,7% del PIL nel 2017 allo 0,7% del PIL nel 2021. L'obiettivo di bilancio a medio termine, vale a dire un disavanzo dell'1,0% del PIL in termini strutturali, probabilmente non verrà raggiunto entro il 2021, ossia nel periodo di riferimento del programma di convergenza. Il saldo strutturale ricalcolato⁷ indica un disavanzo pari all'1,3% del PIL nel 2021. Secondo il programma di convergenza 2018, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe diminuire, passando dal 50,6% del 2017 a 50,4% nel 2018 e quindi a 46,0% entro il 2021. Lo scenario macroeconomico alla base di queste proiezioni di bilancio è prudente per il 2018 e plausibile successivamente.
- (6) L'11 luglio 2017 il Consiglio ha raccomandato alla Polonia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta⁸ non superi il 3,7% nel 2018, il che corrisponde a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,5% del PIL. È stato ricordato nel contempo che la valutazione del documento programmatico di bilancio e dei risultati di bilancio dovrà tenere debitamente conto dell'obiettivo di conseguire una situazione di bilancio che contribuisca sia a rafforzare la ripresa in corso sia ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. La Commissione ha eseguito una valutazione qualitativa della solidità della situazione economica in Polonia, tenendo nella debita considerazione le sfide che si pongono in termini di sostenibilità. Su tale

⁵ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

⁸ La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. Gli investimenti fissi lordi finanziati a livello nazionale sono spalmati su un periodo di 4 anni. Sul versante delle entrate si è tenuto conto delle misure discrezionali e degli aumenti delle entrate prescritti per legge, non si è invece tenuto conto delle misure una tantum, né sul versante delle entrate né su quello della spesa.

base si è concluso che non occorre prendere in considerazione alcun elemento supplementare. Le previsioni di primavera 2018 della Commissione indicano un rischio di deviazione significativa dall'aggiustamento raccomandato nel 2018.

- (7) Dato il divario tra prodotto effettivo e potenziale previsto all'1,5%, nel 2019 il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta della Polonia non dovrebbe superare il 4,2%, coerentemente con l'aggiustamento strutturale dello 0,6% del PIL risultante dalla matrice degli obblighi nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Le previsioni di primavera 2018 della Commissione indicano un rischio di deviazione significativa da tale requisito nel 2019. Nel complesso il Consiglio è del parere che, per rispettare le regole del patto di stabilità e crescita, occorra prendere le necessarie misure fin dal 2018.
- (8) Date le pressioni su vari settori della spesa a cui la Polonia sarà esposta nel medio e lungo periodo, in particolare a causa dell'invecchiamento demografico, occorrono nuovi meccanismi per valutare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica e agevolare la redistribuzione delle risorse. A tal fine il governo ha iniziato a lavorare alla riforma della procedura di bilancio, in particolare per rinsaldare il quadro di bilancio a medio termine e introdurre esercizi di revisione della spesa nella procedura di bilancio. La Polonia è l'unico Stato membro che non dispone di un vero e proprio consiglio di bilancio indipendente e che, a quanto risulta, non prevede di istituirne uno, nonostante esistano enti indipendenti che svolgono alcune delle funzioni tipicamente espletate dai consigli di bilancio. La relazione per paese 2018 non rileva alcun progresso della Polonia verso un contenimento della diffusione delle aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto. Il ministero delle Finanze polacco lavora tuttavia a una semplificazione delle modalità con cui le aliquote applicabili sono assegnate ai diversi beni e servizi.
- (9) Negli ultimi anni il mercato del lavoro polacco ha registrato una performance forte, con tassi di occupazione in continuo aumento. La partecipazione alla forza lavoro di taluni gruppi, in particolare le donne, i lavoratori poco qualificati e quelli più anziani, è tuttavia rimasta bassa rispetto ad altri Stati membri. Vari interventi politici recenti hanno avuto l'effetto di attenuare gli incentivi al lavoro, in particolare per le donne e i lavoratori anziani. Gli incentivi a lavorare offerti dal sistema polacco di protezione sociale sono insufficienti. Pur avendo ridotto la povertà e le disuguaglianze, le prestazioni per figli a carico si sono già ripercosse negativamente sulla partecipazione dei genitori al mercato del lavoro, soprattutto per le donne, perché l'entità delle prestazioni e gli strumenti limitati di accertamento delle condizioni economiche controbilanciano gli incentivi al lavoro insiti in altre prestazioni sociali. Un ulteriore ostacolo alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro è rappresentato dalla percentuale di bambini di età inferiore a tre anni inseriti in strutture formali di assistenza all'infanzia, che resta tra le più basse dell'Unione. Il limitato sostegno su cui possono contare le persone che prestano assistenza a lungo termine impedisce loro di accedere al mercato del lavoro. L'abbassamento dell'età pensionabile prevista per legge ha incentivato alcuni lavoratori anziani a uscire dalla forza lavoro. La migrazione da paesi extraunionali concorre a soddisfare l'aumento della domanda di lavoro.
- (10) In un percorso complementare per sostenere sia la partecipazione alla forza lavoro sia la capacità innovativa dell'economia è opportuno dotare scolari e adulti delle capacità e competenze atte a favorire l'occupazione in un mercato del lavoro in rapida evoluzione. Il tasso di partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione è molto inferiore alla media dell'UE. Questa circostanza, associata a carenze nelle

competenze digitali così come nelle competenze alfabetiche e aritmetico-matematiche, in particolare tra gli adulti con grado di istruzione inferiore al terziario, ostacola l'occupabilità delle persone. Non è ancora possibile quantificare l'effetto prodotto sui livelli di competenze dagli interventi politici operati di recente e ancora in programma, quali le modifiche dell'organizzazione dell'istruzione generale, della formazione professionale e dell'istruzione superiore.

- (11) La Polonia ha continuato a adottare misure volte a superare la segmentazione del mercato del lavoro, limitando le possibilità di abuso del lavoro temporaneo, aumentando i contributi sociali per determinati contratti di lavoro atipico e introducendo per alcuni di questi contratti una retribuzione oraria minima. Da fine 2016 il numero e la percentuale dei contratti a tempo indeterminato sono in aumento, ma la percentuale di contratti temporanei resta tra le più alte dell'UE. Nel codice del lavoro riformato potrebbero essere inserite alcune altre modifiche normative inerenti al dualismo del mercato del lavoro. Emerge come potenziale problema la questione della copertura previdenziale dei lavoratori autonomi e delle persone impiegate con determinati contratti atipici, soprattutto dal punto di vista dell'adeguatezza delle pensioni future. Dal 2015 sono state introdotte varie misure per migliorare la copertura previdenziale dei lavoratori autonomi e delle persone impiegate con contratti atipici.
- (12) L'età media di pensionamento è aumentata negli ultimi anni in conseguenza delle riforme varate in precedenza, come la revoca delle possibilità di pensionamento anticipato e l'aumento graduale dell'età pensionabile legale. Ai fini della crescita economica a medio termine e dell'adeguatezza e sostenibilità di bilancio del sistema pensionistico è essenziale che l'età media di pensionamento continui ad aumentare. Il recente abbassamento dell'età pensionabile prevista per legge, a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini, va tuttavia in direzione contraria. L'età pensionabile delle donne giudici dei tribunali ordinari è stata invece allineata a quella degli uomini, a 65 anni, in linea con la richiesta avanzata dalla Commissione. Il sistema di previdenza sociale speciale per gli agricoltori, il cui sovvenzionamento rappresenta un costo pari a quasi l'1% del PIL, è uno dei motivi della scarsa mobilità del lavoro e della disoccupazione occulta in agricoltura.
- (13) Per ottenere in Polonia risultati migliori in termini di salute occorre migliorare l'accesso alla sanità e aumentarne l'efficacia. L'esigenza insoddisfatta di cure mediche dichiarata dalla persona stessa è fra le più alte dell'UE e particolarmente lunghi sono i tempi di attesa per determinati interventi. Il numero di posti letto negli ospedali è relativamente elevato, ma non è distribuito in modo ottimale dal punto di vista geografico. Le cure ambulatoriali e l'assistenza sanitaria di base sono in genere sottosviluppate e i medici generici sono incentivati a delegare diagnosi e cure agli specialisti. La soluzione di questi problemi è particolarmente complessa, perché in Polonia il livello di finanziamento pubblico e il numero di medici e infermieri in alcune specializzazioni sono ben al di sotto della media dell'UE. Nel 2017 sono state avviate iniziative per distribuire le risorse sanitarie in modo più efficiente, ma non se ne vedono ancora gli effetti.
- (14) Accrescere la capacità di innovazione nell'economia è fondamentale per consentire alla Polonia di salire nella catena del valore globale, sostenendo quindi le potenzialità di miglioramento del tenore di vita. A tal fine occorre un'azione politica su numerosi fronti, in un processo graduale che spazierà sull'arco di vari anni. Fra i settori fondamentali d'intervento si annoverano l'affidabilità del quadro normativo, l'incentivazione della spesa delle imprese in ricerca e sviluppo, il consolidamento della base scientifica, anche attraverso riforme dell'istruzione terziaria, e la

promozione di uno scambio intenso di conoscenze e di una collaborazione stretta tra le imprese e gli istituti di ricerca. In quest'ultimo ambito rientra anche la presenza di condizioni propizie alla commercializzazione dei risultati della ricerca, sviluppata e sostenuta con finanziamenti pubblici. Varie misure sono già state attuate in questi settori e altre sono programmate dal governo.

- (15) La qualità della normativa risente della rapidità con cui questa viene modificata e del limitato ricorso alle consultazioni pubbliche, e in particolare delle parti sociali, riguardo a una serie di leggi fondamentali, fattori che peraltro aumentano anche l'incertezza per le imprese. In questo contesto è essenziale anche garantire lo Stato di diritto e l'indipendenza della magistratura. La Commissione è giunta alla conclusione che le modifiche del sistema giudiziario adottate comportano un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto. La certezza del diritto e la fiducia nella qualità e prevedibilità delle politiche e delle istituzioni in termini normativi, fiscali e di altro tipo sono fattori importanti che possono determinare un aumento del tasso d'investimento. Lo svolgimento di approfondite valutazioni d'impatto ex ante ed ex post e la condotta di consultazioni pubbliche, e in particolare delle parti sociali, strutturate e realizzate adeguatamente potrebbero concorrere a migliorare la qualità della legislazione, limitare la necessità di modifiche successive e, quindi, aumentare la prevedibilità del contesto normativo. Potrebbero contribuire anche a contenere gli effetti collaterali delle nuove leggi nel breve periodo, ad esempio l'aumento temporaneo degli oneri amministrativi derivanti dalla modifica della normativa fiscale.
- (16) La rete stradale si è sviluppata rapidamente grazie ai finanziamenti dell'UE, ma il tasso di mortalità stradale resta tra i più elevati dell'UE. Nelle città la mobilità è sempre più problematica, con ingorghi e inquinamento atmosferico dovuti all'aumento del numero di autovetture e alla vetustà di gran parte del parco automobilistico. Gli attuali incentivi all'uso di modalità di trasporto collettivo, a basso livello di emissioni e attivo non sono sufficienti per superare queste sfide. La realizzazione dei progetti ferroviari cofinanziati dall'UE continua a scontrarsi con strozzature rilevanti, soprattutto in termini di limitata capacità del settore edile e di carenze istituzionali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria. Manca ancora una riflessione strategica sullo sviluppo a lungo termine - oltre il 2023 - delle reti di trasporto relativamente a tutte le modalità, nel cui contesto sia possibile individuare e attribuire con chiarezza i ruoli rispettivi di ciascuna.
- (17) Nell'ambito del semestre europeo 2018 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Polonia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2018. Ha altresì valutato il programma di convergenza 2018 e il programma nazionale di riforma 2018, 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.
- (18) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2018 e il suo parere⁹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

⁹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

RACCOMANDA che la Polonia adotti provvedimenti nel 2018 e nel 2019 al fine di:

1. assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi il 4,2% nel 2019, il che corrisponde a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL; adottare provvedimenti volti ad aumentare l'efficienza della spesa pubblica, anche migliorando la procedura di bilancio;
2. adottare misure volte ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, anche migliorando l'accesso all'assistenza all'infanzia e promuovendo le competenze d'interesse per il mercato del lavoro, in particolare attraverso l'apprendimento degli adulti, e a rimuovere gli ostacoli che ancora intralciano forme più stabili di occupazione; garantire la sostenibilità e l'adeguatezza del sistema pensionistico adottando misure volte ad innalzare l'età di pensionamento effettiva e riformando i regimi pensionistici preferenziali;
3. rafforzare la capacità innovativa dell'economia, anche sostenendo una collaborazione più stretta tra le imprese e gli istituti di ricerca; migliorare il contesto normativo, in particolare prevedendo la condotta di consultazioni pubbliche, e in particolare delle parti sociali, come parte dell'iter legislativo.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*