

Bruxelles, 14 iunie 2017
(OR. en)

9307/1/17
REV 1

ECOFIN 410
UEM 159
SOC 390
EMPL 304
COMPET 407
ENV 506
EDUC 234
RECH 190
ENER 229
JAI 489

NOTĂ

Sursă:	Secretariatul General al Consiliului
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Nr. doc. Csie:	ST 9251/17 ECOFIN 381 UEM 130 SOC 359 EMPL 274 COMPET 376 ENV 476 EDUC 204 RECH 160 ENER 200 JAI 451 - COM(2017) 520 final
Subiect:	Recomandare de RECOMANDARE A CONSILIULUI privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2017

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor proiectul de recomandare a Consiliului sus-menționat, astfel cum a fost revizuit și convenit de diferite comitete ale Consiliului, pe baza propunerii COM(2017) 520 final a Comisiei.

RECOMANDAREA CONSILIULUI

din...

privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2017

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2017

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 Europene,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului pentru politică economică,

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

întrucât:

- (1) La 16 noiembrie 2016, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2017. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 910 martie 2017. La 16 noiembrie 2016, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului², Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă, în care nu a identificat Polonia ca fiind unul dintre statele membre pentru care ar urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (2) Raportul de țară pentru 2017 privind Polonia a fost publicat la 22 februarie 2017. Acesta a evaluat progresele înregistrate de Polonia în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la 12 iulie 2016, măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor specifice fiecărei țări din anii anteriori, precum și progresele înregistrate de Polonia în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020.
- (3) La 28 aprilie 2017, Polonia și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2017 și Programul de convergență pentru 2017. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

² Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice (JO L 306, 23.11.2011, p. 25).

- (4) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene („fondurile ESI”) aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului³, în cazul în care acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care va utiliza respectiva dispoziție în orientările cu privire la aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor ESI și buna guvernare economică.
- (5) În prezent, Polonia face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. În cadrul Programului său de convergență pentru 2017, guvernul intenționează să realizeze o îmbunătățire treptată a soldului global, de la un deficit de 2,4 % din PIB în 2016, la 1,2 % din PIB în 2020. Se preconizează că obiectivul bugetar pe termen mediu, un deficit de 1 % din PIB în termeni structurali, nu va fi atins până în 2020, când ia sfârșit perioada acoperită de program. În conformitate cu Programul de convergență pentru 2017, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va crește de la 54,4 % din PIB în 2016 la 55,3 % din PIB în 2017, urmând să scadă la 52,1 % din PIB în 2020. Scenariul macroeconomic care stă la baza previziunilor bugetare respective este unul favorabil.
- (6) La 12 iulie 2016, pentru 2017 Consiliul a recomandat Poloniei să realizeze o ajustare bugetară anuală de 0,5 % din PIB în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2017, există în 2017 riscul unei abateri de la respectiva ajustare recomandată.

³ Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

- (7) În 2018, având în vedere situația sa fiscală, se preconizează că Polonia va continua ajustarea în direcția atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu, și anume un deficit structural de 1 % din PIB. În conformitate cu matricea de ajustare convenită în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere, ajustarea respectivă se traduce prin cerința unei creșteri nominale a cheltuielilor publice primare nete⁴ de cel mult 3,7 % în 2018. Aceasta ar corespunde unei ajustări structurale de 0,5 % din PIB. Dacă se mențin politicile actuale, există riscul ca în 2018 să se înregistreze o abatere semnificativă de la acest obiectiv. În general, Consiliul consideră că Polonia trebuie să fie pregătită să adopte măsuri suplimentare în 2017 și că vor fi necesare măsuri suplimentare în 2018 pentru a se conforma dispozițiilor Pactului de stabilitate și de creștere. Cu toate acestea, astfel cum se prevede în Regulamentul (CE) nr. 1466/97, evaluarea planurilor și a rezultatelor bugetare ar trebui să țină seama de soldul bugetar al statului membru respectiv, avându-se în vedere condițiile ciclice. Astfel cum s-a reamintit în Comunicarea Comisiei privind semestrul european 2017 care însoțește prezentele recomandări de țară, evaluarea rezultatelor bugetare din 2018 va trebui să ia în considerare obiectivul unei orientări a politicii fiscale care să contribuie atât la consolidarea redresării în curs de desfășurare, cât și la asigurarea sustenabilității finanțelor publice ale Poloniei. În acest context, Consiliul ia act de intenția Comisiei de a efectua o evaluare globală, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1466/97, în special ținând seama de situația ciclică a Poloniei.
- (8) În Raportul de țară pe 2017 se constată că s-au înregistrat unele progrese în ceea ce privește îmbunătățirea colectării impozitelor, datorită reformelor întreprinse de Polonia pentru a consolida regimul fiscal. Este necesar să se monitorizeze îndeaproape impactul deplin al acestora asupra colectării impozitelor și a costurilor legate de respectarea obligațiilor fiscale. În schimb, Polonia nu a înregistrat niciun progres în ceea ce privește limitarea utilizării generalizate a cotelor reduse de TVA, care are un impact negativ asupra veniturilor din TVA și nu constituie un instrument de politică socială eficace.

⁴ Cheltuielile publice nete cuprind cheltuielile publice totale, mai puțin cheltuielile cu dobânzile, cheltuielile cu programele Uniunii care sunt acoperite integral din fondurile Uniunii și modificările nediscreționare ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj. Formarea brută de capital fix finanțată la nivel național este repartizată de-a lungul unei perioade de 4 ani. Sunt luate în calcul și măsurile discreționare privind veniturile sau creșterile veniturilor impuse prin lege. Orice măsură cu caracter excepțional, fie pe partea de venituri, fie pe partea de cheltuieli, va fi compensată.

- (9) Polonia se confruntă cu presiuni în mai multe domenii de cheltuieli, în special cele legate de îmbătrânirea populației. Prin urmare, sunt necesare mecanisme de evaluare a eficienței și eficacității cheltuielilor publice, care să permită realocarea resurselor. În acest scop, guvernul a anunțat planuri pentru consolidarea procesului bugetar, în special în ceea ce privește cadrul bugetar pe termen mediu și integrarea unor analize ale cheltuielilor în procesul bugetar. Polonia este singurul stat membru care nu dispune de un consiliu bugetar independent cu drepturi depline și nici nu a făcut cunoscute planuri de înființare a unui astfel de consiliu, dar dispune de instituții bugetare independente care acoperă o parte din funcțiile acestuia.
- (10) Se estimează că scăderea populației active din Polonia va limita potențialul de creștere în următoarele decenii. Piața forței de muncă din Polonia a înregistrat performanțe puternice în ultimii ani. Ratele de ocupare a forței de muncă au continuat să crească, însă mai multe măsuri de politică recente ar putea reduce participarea pe piața forței de muncă, în special a femeilor, al persoanelor slab calificate și al persoanelor în vârstă. Se preconizează că reducerea vârstei legale de pensionare la sfârșitul anului 2017 va încuraja unii lucrători cu vârste mai înaintate să iasă de pe piața forței de muncă. Sistemul de protecție socială polonez nu asigură suficiente stimulente pentru încadrarea în muncă. Se preconizează că noua alocație pentru copii va reduce sărăcia și inegalitățile, dar poate avea și un efect negativ asupra participării părinților pe piața forței de muncă, în special în cazul femeilor. Cuantumul alocației pentru copii și faptul că aceasta nu este suficient condiționată de evaluarea resurselor neutralizează stimulentele pentru încadrarea în muncă integrate în alte prestații sociale. Obligația de înscriere în învățământul preșcolar pentru copiii de cinci ani a fost eliminată din septembrie 2016, iar înscrierea copiilor sub trei ani în structuri de îngrijire formală rămâne printre cele mai scăzute din Uniune. În pofida măsurilor luate, segmentarea pieței forței de muncă este în continuare ridicată, cu efecte negative asupra productivității și a acumulării de capital uman. Rămân obstacole în calea utilizării pe scară mai largă a contractelor pe durată nedeterminată. Comitetul pentru codificare pregătește noi proiecte de coduri aplicabile aspectelor individuale și colective ale contractelor de muncă. Aceasta este o oportunitate de a aborda aceste obstacole.

- (11) Vârsta medie efectivă de pensionare a crescut în ultimii ani, dar rămâne prea scăzută. O vârstă efectivă de pensionare mai mare este esențială pentru creșterea economică, pentru nivelul adecvat al pensiilor viitoare și pentru sustenabilitatea bugetară a sistemului de pensii. Cu toate acestea, recenta decizie de reducere a vârstei legale de pensionare la 60 de ani pentru femei și 65 de ani pentru bărbați merge în direcția opusă și poate afecta negativ vârsta efectivă de pensionare. Costurile mari ale sistemului special de asigurări sociale pentru agricultori (KRUS) reprezintă o altă cauză a mobilității scăzute a forței de muncă și a șomajului ascuns din sectorul agriculturii.
- (12) Sistemul de învățământ a fost îmbunătățit în mod semnificativ în ultimele două decenii, competențele de bază ale tinerilor în vârstă de 15 ani fiind cu mult peste media Uniunii, iar rata abandonului școlar timpuriu este una dintre cele mai scăzute din Uniune. Cu toate acestea, se pot face mai multe pentru o mai bună adaptare a competențelor elevilor la evoluția rapidă a pieței muncii. Viitoare schimbări din învățământul primar și secundar generează provocări organizatorice majore și vor duce la scurtarea perioadei de învățământ general, ceea ce ar putea avea un impact negativ asupra egalității în privința educației. Au fost de asemenea anunțate schimbări suplimentare, cu scopul de a se adapta educația și formarea profesională la necesitățile pieței muncii, însă rămâne de văzut care este potențialul acestora pentru rezolvarea deficiențelor existente. Guvernul a lansat consultări cu privire la reforma învățământului superior, care au rolul de a îmbunătăți performanțele și relevanța acestuia pentru piața forței de muncă. Nivelul participării la activități de învățare destinate adulților este insuficient, iar nivelul mediu al competențelor de bază ale adulților în vârstă este scăzut, ceea ce afectează capacitatea lor de inserție profesională.
- (13) Deficiențele legate de amenajarea teritoriului sporesc sarcina administrativă în ceea ce privește autorizațiile de construcție necesare. Planurile de amenajare a teritoriului acoperă o parte limitată din teritoriul Poloniei și adeseori sunt de slabă calitate. În zonele în care aceste planuri lipsesc, autorizațiile de construcție se acordă pe baza unor decizii administrative punctuale privind amenajarea teritoriului, ceea ce creează riscuri și incertitudine pentru investitori. Proiectul de cod privind construcțiile are ca scop consolidarea proceselor de planificare a teritoriului și reducerea sarcinii administrative pentru investitori. Această reformă creează oportunitatea de se a îmbunătăți situația actuală, în funcție de versiunea finală a legii și de modul în care va fi pusă în aplicare.

- (14) În general, mediul de afaceri este favorabil. Cu toate acestea, în 2016, activitatea de investiții a scăzut semnificativ, din cauza utilizării mai reduse a fondurilor structurale ale Uniunii, ca urmare, printre altele, a trecerii de la o perioadă de programare la alta și a incertitudinii crescute în rândul investitorilor privați. În plus, încrederea mediului de afaceri a fost afectată de creșterea numărului de modificări legislative și de numărul redus de consultări publice realizate cu privire la anumite acte legislative majore. Securitatea juridică și încrederea în calitatea și predictibilitatea anumitor politici și instituții în materie de reglementare și în materie fiscală sunt factori importanți care ar putea conduce la creșterea ratei de investiții. Statul de drept și un sistem judiciar independent sunt esențiale, de asemenea, în acest context. Abordarea preocupărilor serioase legate de statul de drept va contribui la îmbunătățirea securității juridice. În condițiile în care guvernul urmărește să joace un rol mai puternic în economie, va fi important să se asigure viabilitatea economică a deciziilor de investiții. În mai multe domenii, sarcina de reglementare continuă să fie considerabilă.
- (15) Rețeaua rutieră s-a dezvoltat rapid datorită finanțării din partea Uniunii, dar rata deceselor din accidente rutiere este în continuare printre cele mai ridicate din Uniune, generând costuri sociale ridicate. Deși sunt disponibile fonduri importante din partea Uniunii, în sectorul feroviar persistă blocaje majore în ceea ce privește punerea în aplicare a proiectelor. De asemenea, asigurarea unei durate de viață lungi a activelor feroviare rămâne o provocare, având în vedere absența unui program multianual de întreținere a infrastructurii feroviare.
- (16) Aproximativ 60 % din capacitatea instalată în materie de energie din combustibili fosili are peste 30 de ani. Prin urmare, în anii următori vor fi necesare investiții semnificative. În 2016, nivelul de interconectare electrică era printre cele mai scăzute din UE. Alături de numărul mare de capacități care urmează să fie dezafectate și de creșterea cererii de energie electrică, acesta contribuie la perspectiva nefavorabilă în ceea ce privește asigurarea unui nivel adecvat de generare a energiei. Există riscul ca obiectivul național obligatoriu pentru 2020 privind energia din surse regenerabile să nu fie îndeplinit. Prin lansarea unui terminal de gaz natural lichefiat, Polonia și-a îmbunătățit în mod semnificativ securitatea aprovizionării cu gaze. Aceasta și-a dezvoltat, de asemenea, rețele naționale de transport și distribuție a gazelor. Cu toate acestea, lucrările privind interconectoarele de gaz cu importanță regională nu au avansat conform planului.

- (17) În contextul semestrului european 2017, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Poloniei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2017. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de convergență pentru 2017, Programul național de reformă pentru 2017 și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Poloniei în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu doar de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Polonia, ci și de conformitatea lor cu normele și cu orientările Uniunii, având în vedere necesitatea consolidării guvernantei economice globale a Uniunii prin oferirea unei contribuții la nivelul Uniunii pentru deciziile viitoare la nivel național.
- (18) Consiliul a examinat Programul de convergență pentru 2017 prin prisma acestei evaluări, iar avizul său⁵ se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în 2017 și în 2018, Polonia să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să depună un efort fiscal-bugetar notabil în 2018, în conformitate cu cerințele componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere, ținând cont de necesitatea de a consolida redresarea în curs și de a asigura sustenabilitatea finanțelor publice ale Poloniei. Să ia măsuri pentru a îmbunătăți eficiența cheltuielilor publice și a limita utilizarea cotelor reduse de TVA.
2. Să ia măsuri pentru a spori participarea la piața forței de muncă, în special a femeilor, a persoanelor slab calificate și a persoanelor mai în vârstă, inclusiv prin promovarea competențelor adecvate și eliminarea obstacolelor din calea încadrării în locuri de muncă mai stabile. Să asigure sustenabilitatea și adecvarea sistemului de pensii prin luarea de măsuri în vederea creșterii vârstei efective de pensionare și prin începerea reformelor sistemelor de pensii preferențiale.
3. Să ia măsuri pentru a elimina obstacolele din calea investițiilor, în special în sectorul transporturilor.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*

⁵ În temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.