

Bruselas, 29.5.2013
COM(2013) 371 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Polonia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de Polonia para 2012-2016

{SWD(2013) 371 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Polonia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de Polonia para 2012-2016

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, y, en particular, su artículo 9, apartado 2,

Vista la recomendación de la Comisión Europea²,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo³,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Prevía consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.
- (2) El 13 de julio de 2010, sobre la base de las propuestas de la Comisión, el Consejo aprobó una recomendación sobre las directrices generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros⁴, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.
- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno tomaron una decisión sobre un Pacto por el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2013) 371 final.

³ P7_TA(2013)0052 y P7_TA(2013)0053.

⁴ Decisión 2013/238/UE del Consejo de 26 de abril de 2013.

actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todas las palancas, instrumentos y políticas posibles. Decidieron sobre las acciones que debían emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su compromiso total para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.

- (4) El 6 julio de 2012, el Consejo aprobó una recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de Polonia para 2011 y emitió su dictamen sobre el Programa de Convergencia actualizado de Polonia para 2011-2015.
- (5) El 28 de noviembre de 2012, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual⁵, marcando el inicio del Semestre Europeo 2013 de coordinación de la política económica. También el 28 de noviembre de 2012, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n°1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁶, en el que no se señalaba a Polonia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 14 de marzo de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la Administración Pública.
- (7) El 30 de abril de 2013, Polonia presentó su Programa de Convergencia para el período 2012-2016 y su Programa Nacional de Reformas de 2013. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (8) Polonia acometió considerables esfuerzos de consolidación en 2011-2012 de conformidad con la recomendación del Consejo. Sin embargo, dado el deterioro de la situación económica global, el plazo para corregir el déficit excesivo se ha incumplido y se necesita más tiempo para corregirlo. Partiendo de la evaluación del Programa de Convergencia de 2013, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en que se basan las previsiones presupuestarias del Programa es optimista. En particular, se espera que la inversión y el consumo privados crezcan más que en la previsión de la primavera 2013 de la Comisión, redundando en una tasa de crecimiento general mayor en 2013 (1,5% frente a 1,1%). El objetivo de la estrategia presupuestaria esbozada en el programa es reducir el déficit al 3,5% del PIB en 2013 (un año después del plazo del procedimiento de déficit excesivo) y alcanzar el objetivo a medio plazo en 2016. Sin embargo, el Programa de Convergencia de 2013 prevé reducir el déficit global por debajo del 3% del PIB solo en 2015. Dado que las previsiones de crecimiento y de ingresos del programa son demasiado optimistas, el Consejo considera que el esfuerzo presupuestario previsto por las autoridades no es compatible con una corrección real del déficit excesivo en 2013, a menos que se adopten medidas adicionales significativas para redoblar los esfuerzos en ese año. El Programa se basa en un escenario optimista y no suficientemente respaldado por medidas detalladas que garanticen de forma creíble la corrección del déficit a más tardar en 2014. Se requieren, por lo tanto, esfuerzos adicionales con medidas detalladas en 2013 y 2014. Las autoridades no han aprovechado bastante el crecimiento previo a la crisis para

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

reformular la estructura del gasto público, otorgando prioridad a las partidas que favorecen el crecimiento. El Programa confirma el objetivo a medio plazo anterior del -1% del PIB, que refleja los objetivos del Pacto. Basado en el déficit estructural (recalculado), el objetivo a medio plazo no es alcanzable en 2016, como prevé el Programa, pues el progreso anual previsto hacia el objetivo del 0,3% del PIB (en términos estructurales) en 2015 y el 0,7% del PIB en 2016 no es suficiente. La tasa de crecimiento del gasto público, teniendo en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos, es conforme con el índice de referencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para la totalidad del período cubierto por el Programa. Pueden ser necesarios esfuerzos adicionales, así como cambios en la composición del ajuste, también en los últimos años del Programa, puesto que el progreso hacia el objetivo a medio plazo depende predominantemente de recortes sustanciales del gasto en inversión pública y no está suficientemente respaldado por medidas detalladas. Se calcula que la deuda pública permanecerá por debajo del 60% del PIB en Polonia a lo largo del período cubierto por el Programa. Las autoridades nacionales prevén que se mantendrá constante, ligeramente por encima del 55,5% del PIB, hasta 2014/2015 (y disminuirá en 2016), mientras que la Comisión, teniendo en cuenta los posibles riesgos de los planes de consolidación y de las medidas de reducción de la deuda, espera que aumente a cerca del 59% del PIB en 2014. El cumplimiento de las obligaciones fiscales es un elemento clave en la lucha contra la evasión fiscal, que también exige reducir la carga administrativa sobre los contribuyentes y aumentar la eficiencia de la administración tributaria. Para garantizar el éxito de la estrategia de saneamiento presupuestario, es importante que esté respaldada por reformas estructurales globales.

- (9) Un bajo porcentaje de gasto propulsor del crecimiento (educación, investigación e innovación) y la disminución de la inversión pública ensombrecen las perspectivas de crecimiento a largo plazo. El sector sanitario polaco se enfrenta a limitaciones de acceso a la atención sanitaria e ineficiencias de costes, mientras se espera que el gasto en asistencia sanitaria crezca considerablemente a medio y largo plazo por el envejecimiento de la sociedad, que aumenta la presión sobre las finanzas públicas. El sistema podría mejorarse reforzando los sistemas de atención primaria y orientación y aprovechando el potencial de rentabilidad de la asistencia hospitalaria.
- (10) El Gobierno polaco todavía no ha aplicado una norma permanente en materia de gasto coherente con el Sistema Europeo de Cuentas (SEC). Polonia tampoco ha hecho progresos en la planificación a medio plazo y la mejora de la coordinación entre los distintos niveles de la Administración en relación con el proceso presupuestario.
- (11) El desempleo juvenil es creciente, debido en gran parte a la falta de correspondencia entre los resultados de la educación y las necesidades del mercado de trabajo. Aunque las reformas de los sistemas educativos llevadas a cabo pretenden solucionar el desfase de competencias profesionales, sigue siendo necesario incrementar la disponibilidad de contratos en prácticas y el aprendizaje en el lugar de trabajo, reforzar la cooperación entre las escuelas y las empresas y mejorar la calidad de la enseñanza. La aplicación de una Garantía Juvenil, basada en los esfuerzos en curso, sería un apoyo a los jóvenes en su búsqueda de empleo. La proporción de adultos que participan en el aprendizaje permanente sigue siendo muy baja y la adopción de la estrategia de aprendizaje permanente sigue pendiente.
- (12) En lo que se refiere al cuidado de los niños en edad preescolar, los esfuerzos del Gobierno se han concentrado en la ejecución del Programa «Peques». Como consecuencia, el número de guarderías se ha duplicado prácticamente en los últimos dos años, pero sigue siendo extremadamente bajo en términos relativos y no satisface

la demanda. Las autoridades polacas hicieron escasos progresos en la extensión del empleo temporal. El país tiene el tercer mayor porcentaje de trabajo de duración determinada involuntaria en la UE, en particular en el grupo de edad de 15 a 24 años. Aunque suele decirse que los contratos de duración determinada son un instrumento para que las personas en paro se incorporen al mercado laboral con vistas a la posterior celebración de un contrato permanente, no parece ser este el caso de la mayoría de los trabajadores en Polonia. Por el contrario, el amplio uso de tales contratos parece tener un impacto negativo en la calidad del capital humano y en la productividad, pues los trabajadores temporales suelen tener menos acceso a la formación profesional. La penalización salarial de los contratos de duración determinada es también relativamente elevada, lo que conduce a una de las más altas tasas de pobreza de las personas con empleo en la UE. Además, la utilización de contratos rotatorios de Derecho civil con reducción sustancial de los derechos de protección social está muy extendida. Según el informe «Juventud 2011» del Gobierno, más del 50 % de los trabajadores jóvenes están empleados con dichos contratos.

- (13) Polonia se enfrenta a unas bajas tasas de empleo de los trabajadores de más edad. Mientras que las posibilidades de jubilación anticipada se han reducido considerablemente y se ha llevado a cabo la reforma general del sistema de pensiones, se mantiene un régimen especial de pensiones para los mineros. Además, el sistema de seguridad social de los agricultores (KRUS) genera incentivos para que los pequeños agricultores permanezcan en el sector agrícola, debido principalmente a que las rentas de los agricultores no se rastrean con precisión en el sistema. Esto da lugar a desempleo oculto en las zonas rurales, al frenar el crecimiento de la productividad y la movilidad laboral regional y sectorial.
- (14) Polonia figura entre los países de la UE con un nivel más bajo de gasto en I+D y entre los que obtienen peores resultados en los indicadores de innovación en sentido amplio. El porcentaje total del gasto en I+D en el PIB polaco fue del 0,77 % en 2011, uno de los más bajos de la UE. En particular, el gasto privado en I+D es bajo (0,2 % del PIB en 2011). Las empresas polacas han recurrido en gran medida a la absorción de tecnología, es decir, la aplicación de tecnologías ya existentes mediante inversión en capital fijo. Aunque esto ha permitido garantizar el aumento de la productividad y el crecimiento económico, Polonia necesita ahora una transición hacia un modelo autóctono basado en la innovación. Las reformas del sistema de educación superior y científica emprendieron una reestructuración importante para inducir la cooperación entre ciencia e industria. No se dispone aún de una evaluación de estas reformas. Es necesario un planteamiento más holístico para armonizar los esfuerzos en investigación, innovación y política industrial y garantizar que existen instrumentos adecuados de apoyo a todo el ciclo de la innovación.
- (15) Son todavía muy elevados los beneficios potenciales de las mejoras en eficiencia energética en todos los sectores de la economía polaca, en particular el aislamiento de los edificios, y estas ganancias podrían apoyar el crecimiento. La red nacional de electricidad sigue estando congestionada, pero se avanza en la creación de más capacidad de interconexión con los mercados de los países vecinos. La competencia en el mercado del gas se ve obstaculizada por una serie de factores, especialmente porque la supresión progresiva de los precios regulados aún no ha finalizado, el operador ya instalado posee una cuota de mercado de aproximadamente el 97 % en los mercados minorista y mayorista y el 90 % de las importaciones de gas natural procede de Rusia.
- (16) A pesar de algunos avances, la poco desarrollada infraestructura de transporte polaca sigue siendo un obstáculo importante para el crecimiento. Se ha avanzado en los

principales proyectos de infraestructura viaria, pero los proyectos de inversión ferroviaria están en general muy retrasados. La degradada infraestructura ferroviaria necesita una inversión sustancial y creciente, ya que solo el 36 % de los cerca de 20 000 km de líneas ferroviarias en funcionamiento están en buenas condiciones técnicas. A pesar de los recientes esfuerzos, Polonia sigue estando muy por detrás de otros Estados miembros en el aprovechamiento del potencial de crecimiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La cobertura de banda ancha fija es la más baja de la UE, tanto a nivel nacional como en las zonas rurales. La inversión en las redes hidráulicas sigue siendo insuficiente.

- (17) La Administración Pública polaca está por debajo de la media de la UE. Entre los problemas fundamentales figuran la transparencia, la complejidad del sistema fiscal y los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias, el aumento de la duración media de los procesos civiles y mercantiles, la larga duración de los procedimientos de insolvencia y las bajas tasas de recuperación. La utilización de la administración electrónica en la administración pública también sigue siendo inferior a la media de la UE. Polonia inició una reforma para facilitar el acceso a las profesiones reguladas que está retrasada respecto del calendario inicialmente anunciado.
- (18) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Polonia, ha evaluado el Programa de Convergencia y el Programa Nacional de Reformas. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y socioeconómica de Polonia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión incluyendo aportaciones de la Unión en las futuras decisiones nacionales. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 7 que figuran a continuación.
- (19) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de Polonia y su dictamen⁷ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA que Polonia tome medidas en el período 2013-2014 a fin de:

- 1. Reforzar y aplicar la estrategia presupuestaria para el año 2013 y años posteriores, respaldada por medidas suficientemente especificadas para 2013 y 2014, a fin de garantizar la oportuna corrección del déficit excesivo en 2014 de manera sostenible y la realización del esfuerzo presupuestario especificado en las recomendaciones del Consejo en virtud del procedimiento de déficit excesivo. Una corrección duradera de los desequilibrios presupuestarios requiere la ejecución creíble de ambiciosas reformas estructurales, que aumentarían la capacidad de ajuste y fomentarían el potencial de crecimiento y empleo. Una vez corregido el déficit excesivo, proseguir el esfuerzo de ajuste estructural que permitirá a Polonia alcanzar el objetivo a medio plazo en 2016. Con vistas a mejorar la calidad de las finanzas públicas, reducir al mínimo los recortes en la inversión generadora de crecimiento y reevaluar las políticas de gasto, mejorando la definición de los objetivos de las políticas sociales y aumentando la relación coste-eficacia y la eficiencia del gasto en el sector sanitario. Mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en especial mediante el aumento de la eficiencia de la administración tributaria.
- 2. Garantizar la adopción de una norma permanente en materia de gasto en 2013 de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas. Tomar medidas para

⁷ En virtud del artículo 52, apartado 2, del Reglamento (CE) del Consejo nº 1466/97.

fortalecer los mecanismos de coordinación presupuestaria anuales y a medio plazo entre los diferentes niveles de la Administración.

3. Consolidar los esfuerzos para reducir el desempleo juvenil, por ejemplo mediante una Garantía Juvenil, aumentar la oferta de contratos en prácticas y la formación en el puesto de trabajo, reforzar la cooperación entre los centros de enseñanza y los empleadores y mejorar la calidad de la enseñanza. Adoptar la propuesta de estrategia de formación permanente. Combatir la pobreza de la población con empleo y la segmentación del mercado de trabajo mediante una mejor transición del empleo fijo al de duración determinada y la reducción del uso excesivo de los contratos de Derecho civil.
4. Proseguir los esfuerzos para aumentar la participación femenina en el mercado laboral, en particular mediante la inversión en servicios de guardería y educación preescolar asequibles y de calidad, garantizando una financiación estable y personal cualificado. Con el fin de mejorar la movilidad laboral sectorial, tomar medidas permanentes para reformar el régimen de seguridad social de los agricultores (KRUS). Suprimir progresivamente el régimen especial de pensiones de los mineros para integrarlo en el régimen general. Respaldar la reforma general del régimen de pensiones con medidas de fomento de la empleabilidad de los trabajadores de más edad para aumentar la edad de salida del mercado laboral.
5. Tomar medidas adicionales para garantizar un entorno empresarial favorable a la innovación mediante el refuerzo de los vínculos entre investigación, innovación y política industrial, mediante el desarrollo de instrumentos rotativos e incentivos fiscales y una mejor selección de los instrumentos existentes para las distintas fases del ciclo de innovación.
6. Renovar y ampliar la capacidad de generación de energía y aumentar la eficiencia de la cadena energética en su conjunto. Acelerar y ampliar el desarrollo de la red eléctrica, incluidas las interconexiones transfronterizas, y eliminar los obstáculos al intercambio transfronterizo de electricidad. Reforzar la competencia en el sector del gas, mediante la supresión gradual de los precios regulados. Reforzar el papel y los recursos del regulador del mercado ferroviario y garantizar una ejecución efectiva y rápida de los proyectos de inversión ferroviaria. Acelerar los esfuerzos para aumentar la cobertura de la banda ancha. Mejorar la gestión de los residuos y del agua.
7. Adoptar medidas adicionales para mejorar el entorno empresarial simplificando la ejecución de los contratos y los requisitos para los permisos de construcción y reduciendo los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Adoptar y aplicar la liberalización prevista del acceso a los servicios profesionales.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*