COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 7.6.2011
SEC(2011) 824 final

[…]

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de 2011 de Polonia

y por la que se emite un dictamen del Consejo

sobre el programa de convergencia actualizado de Polonia (2011-2014)

{SEC(2011) 729 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de 2011 de Polonia

y por la que se emite un dictamen del Consejo

sobre el programa de convergencia actualizado de Polonia (2011-2014)

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) nº 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 económicas[1], y, en particular, su artículo 9, apartado 3,

Vista la recomendación de la Comisión Europea[2],

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa 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 Europea de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento —Estrategia 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, el Consejo aprobó una recomendación sobre directrices generales para 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 miembros[3], 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.

---

1 DO L 209 de 2.8.1997, p.1.

2 DO C de , p. .

3 Que se mantienen para 2011 conforme a la Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011.

(3) El 12 de enero de 2011, la Comisión adoptó el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así un nuevo ciclo de gobernanza económica en la UE y el primer Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020.

(4) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para el saneamiento fiscal y la reforma estructural (conforme a las conclusiones del Consejo de 15 de febrero y 7 de marzo de 2011 y en la línea del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión). El Consejo Europeo subrayó la necesidad de conceder prioridad al restablecimiento de unos presupuestos sólidos y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduciendo el desempleo mediante reformas del mercado de trabajo y realizando nuevos esfuerzos para fomentar el crecimiento, y pidió a los Estados miembros plasmar estas prioridades en medidas concretas que habrían de incluir en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

(5) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo también invitó a los Estados miembros participantes en el Pacto por el Euro Plus a presentar sus compromisos con la debida antelación para su inclusión en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

(6) El 27 de abril de 2011, Polonia presentó la actualización de 2011 de su programa de convergencia, relativa al período 2011-2014, y, el 29 de abril de 2011, su programa nacional de reforma. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(7) La crisis financiera mundial ralentizó la actividad económica en Polonia y el crecimiento del PIB real descendió al 1,7 % en 2009, aunque no se llegó a entrar en recesión. En 2010, el crecimiento del PIB real repuntó hasta situarse en el 3,8 %, gracias a la fuerte demanda externa, que impulsó el sector manufacturero e invirtió el ciclo de existencias, y a la resistencia del mercado de trabajo, que sustentó el consumo privado. La tasa de desempleo aumentó, pasando del 7,1 % en 2008 al 9,6 % en 2010, pese al creciente empleo. La crisis ha cobrado una importante factura a las finanzas públicas. El déficit de las administraciones públicas pasó del 3,7 % del PIB en 2008 al 7,3 % en 2009. En 2010, pese a un modesto paquete de medidas de saneamiento y en un contexto de intenso crecimiento, alcanzó el 7,9 % del PIB. El ratio deuda/PIB ha aumentado, pasando del 50,9% registrado en 2009 al 55,1 % en 2010, cifra aún inferior al umbral del 60 % fijado por el Tratado y al límite constitucional de deuda de Polonia.

(8) Partiendo de la evaluación del programa de convergencia actualizado, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias es plausible. El programa prevé situar el déficit por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB en 2012, plazo fijado por el Consejo. El ajuste presupuestario medio anual durante el período 2010-2012 se aproxima al 1,25 % del PIB recomendado por el Consejo, en el contexto del procedimiento de déficit excesivo, el 6 de julio de 2009. No se prevé alcanzar el objetivo a medio plazo durante el período de vigencia del programa. La modificación de la reforma de las pensiones, que reduce el déficit presupuestario estructural en un 0,7 % del PIB en 2011 y un 0,5 % adicional en 2012, no mejora la situación presupuestaria subyacente, pues conlleva un incremento de las

obligaciones a largo plazo de igual magnitud. Los objetivos presupuestarios están sujetos a riesgos de revisión a peor. En concreto, los ingresos procedentes de los impuestos directos podrían ser inferiores a lo previsto, debido a que las hipótesis sobre la elasticidad de la base impositiva son optimistas; las previsiones del programa en relación con las cotizaciones sociales se basan en escenarios favorables de empleo y de crecimiento salarial; y las posibles demoras en la aplicación de las medidas de reducción del déficit y los posibles cambios en las mismas, que también escapan al control directo del Gobierno, podrían generar una desviación en la ejecución presupuestaria.

(9) El Gobierno polaco se comprometió a reducir el déficit de las administraciones públicas a un nivel inferior al 3 % del PIB en 2012, según lo recomendado por el Consejo, así como a garantizar la estabilidad de las finanzas públicas a largo plazo. A estos efectos, en 2011 ha emprendido un ambicioso plan de saneamiento de las finanzas públicas, que incluye medidas por el lado de los ingresos y del gasto, entre ellas un importante recorte del gasto público de inversión. El proyecto de presupuesto de 2012 fue aprobado por el Gobierno el 5 de mayo de 2011. Se prevé que contribuya a una importante reducción adicional del déficit. Puede ser necesario adoptar aún otras medidas, además de las recogidas en el proyecto de presupuesto de 2012, a fin de cumplir el plazo de 2012 para la corrección del déficit excesivo. Sin embargo, nuevos recortes en el gasto público de inversión podrían limitar la capacidad para cofinanciar los proyectos de inversión financiados por la UE.

(10) Polonia ha reforzado su marco presupuestario a lo largo de los años. No obstante, de cara a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo, las normas presupuestarias vigentes y los actuales procedimientos de programación a medio plazo no parecen dotar al proceso presupuestario de la necesaria transparencia, ni ofrecer incentivos para la coordinación entre los diversos niveles de la Administración, ni flexibilidad para hacer frente a las perturbaciones y los desequilibrios macroeconómicos. Las disposiciones presupuestarias deberían basarse también en agregados presupuestarios suficientemente amplios y ser plenamente coherentes con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC05). Con arreglo a las actuales políticas, los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas derivados del envejecimiento de la población pueden considerarse de nivel medio.

(11) Aunque el Gobierno suprimió las jubilaciones anticipadas especiales para la mayoría de los beneficiarios, siguen existiendo regímenes especiales de jubilación anticipada de los cuerpos uniformados y los mineros, y la edad legal de jubilación de las mujeres es inferior a la de los hombres. En consecuencia, la edad efectiva de jubilación es aún baja. Al mismo tiempo, el fondo de la seguridad social para los agricultores (KRUS), intensamente subvencionado, alienta poco a los agricultores a abandonar el sector, lo que enlentece la reestructuración económica y dificulta el crecimiento de la productividad.

(12) El sistema de educación y formación no está plenamente adaptado a las necesidades del mercado de trabajo. Pese al marcado incremento de quienes finalizan la educación terciaria, la empleabilidad se ve afectada por la discordancia entre las cualificaciones y los empleos disponibles. El sistema de educación superior no está suficientemente vinculado al contexto empresarial y de empleo. La proporción de población adulta

(especialmente los trabajadores de más edad y los trabajadores poco cualificados) que realiza cursos de educación y de formación profesional sigue siendo muy baja.

(13) El gasto público en I+D es reducido en Polonia, y está muy lejos de ser compensado por el gasto privado, uno de los más exiguos de la UE. Cabe señalar también que ese gasto ha venido descendiendo en los últimos años, al no hallar el sector privado incentivos suficientes para invertir. Es previsible que ello suponga un gran obstáculo para el crecimiento a medio y largo plazo. El sistema de I+D no es un sistema integrado, ya que las universidades, los institutos de investigación y la industria están muy poco interconectados.

(14) La escasa participación de la mujer en el mercado de trabajo se debe en parte a que no existen suficientes servicios de cuidado de niños y personas dependientes. Polonia está muy por debajo de la media de la UE en cuanto al número de niños menores de tres años para los que existen tales servicios. La tasa de acceso a los mismos de niños de más edad es igualmente baja, si bien no ha dejado de aumentar en los últimos años. En muchos casos, los padres jóvenes solo pueden participar en el mercado de trabajo si familiares se ocupan de los hijos. Además, la escasez de servicios de atención reduce el potencial de mano de obra, sobre todo de las mujeres de más edad, que dejan sus empleos o se jubilan anticipadamente para cuidar de sus nietos u otras personas dependientes.

(15) El escaso desarrollo de la infraestructura de red constituye un obstáculo para la inversión empresarial y extranjera, y la poco desarrollada infraestructura de transporte aumenta las divergencias regionales. La infraestructura energética está quedando rápidamente obsoleta y ha alcanzado el límite de su capacidad. Además, necesita importantes ajustes para reunir las condiciones que exigen las políticas de mitigación del cambio climático. Aunque el sistema ferroviario de Polonia es el tercero más extenso de Europa, no sirve adecuadamente de apoyo a la expansión de la actividad económica, puesto que tanto la infraestructura como el material rodante están obsoletos.

(16) La calidad del entorno empresarial y la eficiencia de la Administración pública son bajas en Polonia. Estudios comparativos entre países indican que Polonia adolece especialmente de problemas por lo que atañe a la recaudación de impuestos, la creación y el cierre de empresas, la ejecución de los contratos y el registro de la propiedad. Las empresas se enfrentan a dilatados procedimientos de autorización. Por lo que atañe a los procedimientos legales, por ejemplo, para la ejecución de contratos y la obtención de permisos de construcción, el número de trámites necesarios es elevado y el proceso demasiado largo en su conjunto.

(17) Polonia ha contraído una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus[4]. Desde la óptica presupuestaria, Polonia se compromete a mantener el actual nivel de deuda y la norma temporal de gasto, establecer nuevas disposiciones que limiten los ratios de déficit de las administraciones locales e introducir una norma permanente en materia de gasto. A fin de reforzar la estabilidad financiera, las medidas se dirigen a una regulación y supervisión más eficiente del sector bancario. Las

[4] Para más detalles sobre los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro plus véase SEC(2011) 729.

medidas de empleo se centran en la participación de las mujeres y de los trabajadores de más edad avanzada en el mercado de trabajo, así como en reformas dirigidas a incrementar la conexión entre la educación y la esfera empresarial. Las medidas de competitividad se focalizan en la educación y en el sector científico, en el desarrollo de las infraestructuras de transporte y de banda ancha, y en la mejora de las condiciones de las empresas. Estos compromisos se refieren a los cuatro capítulos del Pacto y reflejan, en gran medida, la agenda expuesta en el programa de convergencia y el programa nacional de reforma. Diversos retos importantes quedan sin abordar (p.ej., la baja tasa de participación de los trabajadores de más edad avanzada) o apenas se tocan (p.ej., la mejora de la gestión empresarial). Los compromisos adquiridos en el Pacto por el Euro Plus se han analizado y tenido en cuenta en las recomendaciones.

(18) La Comisión ha evaluado el programa de convergencia y el programa nacional de reforma, incluidos los compromisos contraídos en el contexto del Pacto por el Euro Plus[5] y ha tenido en cuenta no sólo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Polonia, sino también su cumplimiento de las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Considera que los programas establecen un plan de saneamiento de las finanzas públicas ambicioso y exhorta al Gobierno a aplicarlos y a adoptar medidas adicionales, si fuera necesario, para reducir el déficit de las administraciones públicas a un nivel inferior al 3 % del PIB en 2012. Partiendo de los logros de la pasada década, deben adoptarse medidas para un mayor crecimiento del empleo, principalmente reformando el sistema de pensiones y el sistema educativo y mejorando los servicios de cuidado de niños y personas dependientes. Asimismo, debe incrementarse la competitividad basada en factores distintos de los precios, mejorando el marco de I+D y el entorno empresarial e impulsando la inversión en infraestructura.

(19) A la luz de la presente evaluación, y teniendo en cuenta la recomendación formulada por el Consejo el 7 de julio de 2009 en virtud del artículo 126, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo ha examinado la actualización de 2011 del programa de convergencia de Polonia, y su dictamen[6] se refleja particularmente en las recomendaciones (1) y (2) recogidas a continuación. Teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo del 25 de marzo de 2011, el Consejo ha examinado el programa nacional de reforma de Polonia.

RECOMIENDA que Polonia tome medidas en el período 2011-2012 a fin de:

(1) Aplicar las medidas anunciadas en el proyecto de presupuesto de 2012 y adoptar medidas adicionales, de carácter permanente, para reducir el déficit de las administraciones públicas a un nivel inferior al 3 % del PIB en 2012. Reducir al mínimo, en el futuro, los recortes en el gasto propicio al crecimiento, en particular la cofinanción de proyectos con la UE, asegurando, al mismo tiempo, un adecuado progreso hacia el objetivo a medio plazo.

(2) Adoptar legislación con el fin de introducir una norma permanente en materia de gasto de aquí a 2013. Dicha norma debe basarse en agregados presupuestarios

[5] SEC(2011) 729.

[6] Previsto en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

suficientemente amplios y ha de ser coherente con el sistema europeo de cuentas. Asimismo, tomar medidas para fortalecer los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de la Administración en los procesos presupuestarios anuales y a medio plazo.

(3) Aumentar, según lo previsto, la edad legal de jubilación de los cuerpos uniformados, proseguir con las medidas destinadas a aumentar la edad efectiva de jubilación y vincularla a la esperanza de vida. Fijar un calendario de modificación de las normas que regulan las cotizaciones de los agricultores a los fondos de la seguridad social (KRUS), de manera que reflejen mejor los ingresos individuales.

(4) Aplicar la estrategia propuesta con respecto a la formación continua, potenciar la formación de aprendices y los programas de educación y formación profesional específicos para trabajadores de más edad y trabajadores poco cualificados. Reforzar la conexión entre la ciencia y la esfera empresarial, aplicando el programa «Edificamos sobre la base del conocimiento» («Budujemy na Wiedzy»); aplicar el programa de reforma de la educación superior «Colaboración en pro del conocimiento» («Partnerstwo dla Wiedzy»), con el fin de adaptar mejor la educación a las necesidades del mercado de trabajo

(5) Aumentar la participación de la mujer en el mercado de trabajo, adoptando medidas dirigidas a garantizar una financiación estable de los servicios de atención preescolar, para incrementar la tasa de acceso a los mismos de niños menores de tres años.

(6) Adoptar medidas dirigidas a reequilibrar los incentivos para la inversión en recursos destinados a la generación de energía, con el fin de impulsar las tecnologías de baja emisión de carbono, así como a desarrollar más las interconexiones transfronterizas de las redes eléctricas. Desarrollar un plan plurianual de inversiones en infraestructura ferroviaria y aplicar el plan director del transporte ferroviario.

(7) Establecer un calendario para la simplificación de los procedimientos legales necesarios para hacer cumplir los contratos; revisar la legislación en materia de construcción y zonificación, al objeto de racionalizar los procedimientos de recurso y acelerar los procedimientos administrativos.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente