COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.5.2012
COM(2012) 323 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de 2012 de Polonia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de convergencia de Polonia para 2012-2015

{SWD(2012) 323 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de 2012 de Polonia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de convergencia de Polonia para 2012-2015

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 5, apartado 2,

Vista la recomendación de la Comisión Europea[2],

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo[3],

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[4], 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 COM(2012) 323 final.
3 P7_TA(2012)0048 y P7_TA(2012)0047.
4 Decisión 2012/238/UE del Consejo de 26 de abril de 2012.

(3) El 12 de julio de 2011, el Consejo aprobó una recomendación relativa al programa nacional de reforma de Polonia para 2011 y emitió su dictamen sobre el programa de convergencia actualizado de Polonia para 2011-2014.

(4) El 23 de noviembre de 2011, la Comisión adoptó el segundo Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así el segundo Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020. El 14 de febrero de 2012, la Comisión adoptó, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, el informe sobre el mecanismo de alerta[5] en el que no se señalaba a Polonia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

(5) El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. El Consejo Europeo hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado y favorable al 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.

(6) El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo invitó asimismo 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.

(7) El 25 de abril de 2012, Polonia presentó su programa de convergencia para el período 2012-2015, y, el 27 de abril de 2012, su programa nacional de reforma de 2012. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(8) Partiendo de la evaluación del programa de convergencia de 2012 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 del programa es verosímil y está en consonancia con las previsiones de primavera de 2012 de la Comisión. El objetivo de la estrategia presupuestaria que figura en el programa es corregir el déficit excesivo en 2012 y alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) de aquí a 2015. El programa confirma el OMP de un déficit del 1 % del PIB, que refleja adecuadamente las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La corrección prevista del déficit se atiene al plazo fijado por el Consejo y el esfuerzo presupuestario previsto cumple la recomendación en el marco del procedimiento de déficit excesivo. Sobre la base del déficit estructural (recalculado)[6], el avance anual previsto hacia el OMP es superior al 0,5 % del PIB (en términos estructurales). La tasa de crecimiento del gasto público, teniendo en cuenta las medidas discrecionales relativas a los ingresos, se atiene al índice de referencia del gasto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a lo largo del periodo cubierto por el programa, pero supera el índice de referencia del gasto por un pequeño margen en

---

5 COM(2012) 68 final.

6 Balance anual neto ajustado en función del ciclo, tras deducir las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por los servicios de la Comisión sobre la base de la información que figura en el programa, aplicando una metodología consensuada.

2013, según las previsiones de primavera de 2012 de la Comisión. Podrían ser necesarios esfuerzos suplementarios para avanzar suficientemente hacia el OMP, ya que este se basa esencialmente en recortes drásticos del gasto público de inversión y no se apoya suficientemente en medidas detalladas en los últimos años del programa. La deuda pública general debería ser inferior al 60 % del PIB polaco durante el periodo cubierto por el programa. La previsión de las autoridades nacionales es que disminuya progresivamente pasando de un 56,3 % del PIB en 2011 a un 49,7 % del PIB en 2015, mientras que la Comisión, que tiene en cuenta los posibles riesgos de los planes de consolidación, espera que la mejora sea más lenta.

(9) El Gobierno polaco todavía no ha tomado medida alguna para aplicar una norma permanente en materia de gasto de aquí a 2013. Todavía se está preparando la redacción de una norma permanente y hasta la fecha no han transcendido los detalles. Tampoco se ha avanzado en la adaptación de la clasificación de las cuentas nacionales al sistema europeo de cuentas (normas SEC95) y en la mejora de la coordinación entre los distintos niveles de la Administración en relación con el proceso presupuestario.

(10) El desempleo de los jóvenes se sitúa por encima de la media de la UE y es resultado, principalmente de la discordancia de las cualificaciones y un acceso limitado a los contratos de aprendizaje y a la educación en el lugar de trabajo. Se han previsto medidas para facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado laboral. Un uso parcialmente abusivo del trabajo por cuenta propia y de los contratos de Derecho civil que no están regulados por la legislación laboral parece ser una de las causas de la segmentación del mercado laboral y de la pobreza de las personas con empleo, que es una de las más elevadas de la UE. Por otra parte, deberían revisarse el ámbito de aplicación y la adecuación de las prestaciones de empleo para los trabajadores con salarios bajos.

(11) Polonia empezó a aplicar una ambiciosa reforma de la educación superior en el segundo semestre de 2011. Con ella se pretende reforzar los vínculos entre universidades y empresas y hacer frente a la discordancia entre las cualificaciones y los empleos disponibles. El objetivo de la reforma es conseguir que la formación sea más flexible y con mayor capacidad de responder a las necesidades de un mercado laboral cambiante. Fomenta también el trabajo por cuenta propia. A pesar de ello, todavía es necesario mejorar la pertinencia y la calidad de la enseñanza, centrándose en particular en las instituciones de enseñanza superior privadas.

(12) La participación de la mujer en el mercado laboral debe incrementarse mejorando el sistema de atención a la infancia. Actualmente Polonia tiene la tasa de acceso a educación preescolar más baja de Europa. Ello se debe a la falta de plazas, de infraestructura adecuada y de personal cualificado. La declaración del Gobierno de que generaría fondos adicionales para crear instituciones de cuidado infantil preescolar (de tres a cinco años de edad) no se refleja en el presupuesto de 2012, que ha reducido las ayudas a la educación. El resultado ha sido que algunos municipios están cerrando escuelas y jardines de infancia.

(13) Para hacer frente a la baja participación de trabajadores de más edad en el mercado laboral, Polonia ha aprobado una reforma general del sistema de pensiones. La edad legal de jubilación se irá retrasando gradualmente a partir de 2013 hasta alcanzar los 67 años, en 2020 para los hombres y en 2040 para las mujeres. Polonia ha proseguido sus esfuerzos para limitar las condiciones de jubilación ventajosas para los cuerpos

uniformados. En 2011, Polonia introdujo algunos cambios en el fondo de la seguridad social para los agricultores (KRUS). Sin embargo, la reforma es temporal y no es suficiente desde la perspectiva del mercado laboral. Los mineros se benefician todavía de un régimen de pensiones especial.

(14) Las recientes reformas para mejorar el entorno de investigación pretenden concentrar la financiación a medida en las instituciones que obtengan mejores resultados. El Programa nacional de investigación, aprobado en agosto de 2011, es un paso importante en esa dirección. Sin embargo, sigue sin quedar claro cómo se vinculan las prioridades del programa y se sacan adelante en la política de innovación e industrial.

(15) Las restricciones injustificadas a la prestación de servicios profesionales constituyen un obstáculo importante para un posterior crecimiento, en particular en los sectores de la construcción, el transporte y la salud. El Gobierno ha anunciado un plan para reducir la reglamentación en los servicios profesionales en un 50 %, tanto de los requisitos de formación como de licencias. A pesar de los recientes esfuerzos, las cargas administrativas sobre las empresas siguen siendo altas y a la administración pública le sigue faltando eficiencia. Las principales áreas problemáticas son los elevados costes de adaptación, una legislación fiscal compleja e inestable, una ejecución deficiente de los contratos, unos procedimientos de autorización dilatados y gravosos y el registro de la propiedad y la zonificación. Los procedimientos judiciales y las demás acciones legales son largos y hay un número relativamente alto de asuntos pendientes.

(16) El crecimiento y la competencia en el sector de la energía se ven frenados por el retraso en la aplicación de la legislación de la UE, en particular en lo que se refiere al segundo y el tercer paquete de energía y a la Directiva sobre energías renovables de la UE y los procedimientos de infracción pendientes. Mientras que la red de carreteras y autopistas se está desarrollando ampliamente con ayuda de fondos de la UE, la necesidad de invertir en la red ferroviaria es aún más apremiante, dado el muy deficiente estado de la infraestructura. Polonia no está utilizando plenamente los recursos del Fondo de Cohesión disponibles para ello. Todavía persisten obstáculos a un funcionamiento eficiente del mercado ferroviario.

(17) Polonia ha contraído una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus. Estos compromisos y la ejecución de los compromisos presentados en 2011 se refieren a incentivar el empleo, mejorar la competitividad, incrementar la sostenibilidad de la hacienda pública y reforzar la estabilidad financiera. La Comisión ha evaluado la ejecución de los compromisos del Pacto por el Euro Plus. Los resultados de dicha evaluación se han tenido en cuenta en las recomendaciones.

(18) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica polaca y ha evaluado el programa de convergencia y el programa nacional de reforma. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de su política presupuestaria y su política socioeconómica, sino también su conformidad con 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. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.

(19) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el programa de convergencia de 2012, y su dictamen[7] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA que Polonia tome medidas en el período 2012-2013 a fin de:

1. Garantizar que se avanza según lo previsto hacia la corrección del déficit excesivo. Para ello, aplicar completamente el presupuesto del año 2012 y realizar el esfuerzo de ajuste estructural formulado en las recomendaciones del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo. A continuación, precisar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la estrategia presupuestaria para el año 2013 y siguientes tal como está previsto, garantizando un esfuerzo de ajuste estructural para avanzar hacia la consecución del objetivo a medio plazo, respetando, en particular, el índice de referencia del gasto. Reducir al mínimo, en el futuro, los recortes en el gasto que fomenta el crecimiento y mejorar el respeto de las obligaciones fiscales.

2. Acelerar la reforma del marco presupuestario promulgando legislación con el propósito de introducir una norma permanente en materia de gasto de aquí a 2013. Esta norma debe ser coherente con el sistema europeo de cuentas. 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. Reducir el desempleo juvenil, incrementar la disponibilidad de contratos de aprendizaje y la educación en el lugar de trabajo, mejorar la calidad de la formación profesional y adoptar la estrategia propuesta respecto a la formación continua. Lograr una mejor adecuación de los resultados de la enseñanza con las necesidades del mercado laboral y mejorar la calidad de la enseñanza. Luchar contra la segmentación del mercado de trabajo y la pobreza de las personas con empleo, limitar el uso injustificado de los contratos de Derecho civil y prorrogar el período de prueba para los contratos permanentes.

4. Redoblar los esfuerzos para incrementar la participación de la mujer en el mercado laboral e incrementar la tasa de acceso de los niños a guarderías y a la educación preescolar, garantizando una financiación y una inversión en infraestructura pública estables, un personal cualificado y un acceso asequible. Combatir las arraigadas prácticas de jubilación anticipada para incrementar la edad de salida del mercado laboral. Eliminar gradualmente el régimen de pensiones especial de los mineros con el fin de integrarlos totalmente en el régimen general. Dar pasos permanentes más ambiciosos para reformar el fondo de la seguridad social para los agricultores (KRUS) de manera que refleje mejor los ingresos individuales.

5. Tomar medidas adicionales para garantizar un entorno empresarial favorable a la innovación, garantizando unos mejores vínculos entre las políticas de investigación, innovación e industrial y estableciendo unas áreas prioritarias comunes y unos instrumentos que presten apoyo al ciclo completo de innovación; mejorar el acceso a la financiación de las actividades de investigación e innovación mediante garantías y financiación puente.

[7] De conformidad con el artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

6. Intensificar los esfuerzos dirigidos a mejorar los incentivos para la inversión en recursos destinados a la capacidad y eficiencia de generación de energía, acelerar el desarrollo de interconexiones transfronterizas de las redes eléctricas y reforzar la competencia en el sector del gas suprimiendo progresivamente las tarifas reguladas y creando una plataforma de comercio del gas. Reforzar el papel y los recursos del regulador del mercado ferroviario y garantizar una ejecución efectiva y rápida de los proyectos de inversión ferroviaria. Reducir las restricciones a la prestación de servicios profesionales y simplificar la ejecución y los requisitos de los contratos para los permisos de construcción.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente