



Bruselas, 23.5.2018
COM(2018) 420 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Polonia

**y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de
2018 de Polonia**

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Polonia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2018 de Polonia

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.º 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 5, apartado 2 / 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,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 22 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2018 para la coordinación de las políticas económicas. Se tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades de dicho Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo el 22 de marzo de 2018. El 22 de noviembre de 2017, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Polonia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (2) El informe específico de 2018 sobre Polonia⁴ fue publicado el 7 de marzo de 2018. En él se evalúan los avances realizados por Polonia de cara a la puesta en práctica de las

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 420 final.

³ P8_TA(2018)0077 y P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 219 final.

recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 11 de julio de 2017, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Polonia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.

- (3) El 26 de abril de 2018, Polonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2018 y su Programa de Convergencia de 2018. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que utilizaría esa disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas, vinculando la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica⁶.
- (5) Polonia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2018, el Gobierno prevé una mejora gradual del saldo presupuestario desde un déficit del 1,7 % del PIB en 2017 a un 0,7 % en 2021. No se espera alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo, un déficit del 1,0 % del PIB en términos estructurales, de aquí a 2021, es decir, en el período cubierto por el Programa de Convergencia. El saldo estructural recalculado⁷ apunta a un déficit del 1,3 % del PIB en 2021. De acuerdo con el Programa de Convergencia de 2018, la ratio deuda pública / PIB disminuirá del 50,6 % del PIB en 2017 al 50,4 % en 2018 y al 46,0 % para 2021. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es cauteloso en 2018 y verosímil con posterioridad.
- (6) El 11 de julio de 2017, el Consejo recomendó a Polonia que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto⁸ no supere el 3,7 % en 2018, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,5 % del PIB. Al mismo tiempo, se declaró que la evaluación de los planes y los resultados presupuestarios debe tener en cuenta el objetivo de conseguir una situación presupuestaria que contribuya a reforzar la recuperación en curso y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. La

⁵ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

⁸ El gasto público primario neto se compone del gasto público total, excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos de programas de la Unión compensados totalmente con ingresos procedentes de fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a nivel nacional se verá facilitada durante un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los aumentos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

Comisión ha realizado una evaluación cualitativa de los puntos fuertes de las condiciones económicas en Polonia, prestando la debida consideración a sus retos en materia de sostenibilidad. Sobre esta base, se concluye que no deben tenerse en cuenta elementos adicionales. Según las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión, existe el riesgo de una desviación significativa de ese ajuste recomendado en 2018.

- (7) En 2019, en vista de la previsión de una brecha de producción del 1,5 % del PIB en Polonia, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería exceder del 4,2 %, en consonancia con el ajuste estructural del 0,6 % del PIB derivado de la matriz de exigencias en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Según las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión, existe un riesgo de desviación significativa de dicho requisito en 2019. En términos generales, el Consejo considera que a partir de 2018 deberán tomarse las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (8) A medio y largo plazo, Polonia tendrá que hacer frente a presiones sobre el gasto en varios ámbitos, en particular en relación con el envejecimiento de la población, que requieren nuevos mecanismos para evaluar la eficiencia y la eficacia del gasto público y facilitar una reasignación de los recursos. En este contexto, el Gobierno ha comenzado a trabajar en la reforma del proceso presupuestario, en particular para reforzar el marco presupuestario a medio plazo, e incorporar las revisiones del gasto en el proceso presupuestario. Polonia es el único Estado miembro sin un auténtico consejo presupuestario independiente y sin planes conocidos para crear uno, aunque las instituciones independientes existentes realizan algunas de las funciones de dicho consejo. El informe por país de 2018 concluye que Polonia no ha avanzado en limitar el uso generalizado de los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido. No obstante, el Ministerio de Hacienda polaco está trabajando para simplificar el modo en que los tipos aplicables se asignan a los bienes y servicios.
- (9) El comportamiento del mercado laboral polaco ha sido satisfactorio en los últimos años y las tasas de empleo han seguido aumentando. Sin embargo, la participación de algunos grupos en la población activa, especialmente las mujeres, los trabajadores poco cualificados y las personas de edad avanzada, sigue siendo baja en comparación con otros Estados miembros. Varias medidas recientes han tendido a disminuir los incentivos para trabajar, especialmente en el caso de las mujeres y las personas de edad avanzada. El sistema de protección social polaco ofrece insuficientes incentivos al trabajo. Mientras que las prestaciones por hijos han reducido la pobreza y la desigualdad, ya han tenido un efecto negativo en la participación de los padres, en su mayoría mujeres, en el mercado de trabajo, pues su tamaño y limitados recursos compensan los incentivos al trabajo de otras prestaciones sociales. La tasa de matriculación en guarderías oficiales de los niños menores de tres años sigue siendo una de las más bajas de la UE, lo que dificulta aún más la participación de las mujeres en el mercado laboral. El limitado apoyo a disposición de las personas que prestan cuidados de larga duración les impide acceder al mercado laboral. La reducción de la edad legal de jubilación ha animado a algunos de los trabajadores de más edad a abandonar el mercado laboral. La migración procedente de países no pertenecientes a la UE está contribuyendo a satisfacer el aumento de la demanda de mano de obra.
- (10) Una vía complementaria para apoyar tanto la participación en la población activa como la capacidad innovadora de la economía es dotar a los alumnos y a los adultos de competencias y cualificaciones profesionales adecuadas que impulsen el empleo en un mercado de trabajo en rápida transformación. El porcentaje de la participación de los adultos en la educación y la formación es muy inferior a la media de la UE. Este

hecho, unido a la existencia de algunas deficiencias en las competencias digitales, así como en lectura, escritura y cálculo, en particular entre los adultos con educación inferior al nivel superior, está obstaculizando su empleabilidad. Todavía no se sabe hasta qué punto las medidas introducidas recientemente y planificadas, como los cambios en la organización de la enseñanza general, la formación profesional y la educación superior, tendrán un impacto en los niveles de cualificación.

- (11) Polonia ha seguido adoptando medidas para abordar la segmentación del mercado laboral, limitando la posibilidad de abuso del empleo temporal, aumentando las contribuciones a la seguridad social de algunos contrato de trabajo atípicos, e introduciendo un salario mínimo por hora para algunos de estos contratos. El número y la proporción de contratos indefinidos ha aumentado desde finales de 2016; no obstante, la proporción de contratos temporales sigue siendo una de las más elevadas de la UE. Algunos otros cambios legislativos pertinentes para la dualidad del mercado laboral podrían incluirse en la reforma del código laboral. La cobertura de la protección social de los trabajadores autónomos y de aquellos con determinados contratos atípicos parece un problema potencial, especialmente desde el punto de vista de la adecuación de sus futuras pensiones. Desde 2015 se han introducido distintas medidas para mejorar la cobertura de la protección social de los trabajadores autónomos y de los trabajadores con contratos atípicos.
- (12) La edad media de jubilación se ha incrementado en los últimos años, como consecuencia de anteriores reformas, tales como la retirada de las posibilidades de jubilación anticipada y el incremento gradual de la edad legal de jubilación. Un aumento continuado de la edad media de jubilación es crucial para el crecimiento económico a medio plazo y para garantizar la adecuación y la sostenibilidad presupuestaria del sistema de pensiones. No obstante, la reciente reducción de la edad legal de jubilación a los 60 años para las mujeres y a los 65 años para los hombres va en la dirección opuesta. En cambio, la edad de jubilación de los jueces, tanto hombres como mujeres, de los tribunales ordinarios se ha armonizado en 65 años, lo que está en consonancia con la petición de la Comisión. El régimen especial de seguridad social de los agricultores, subvencionado con un coste cercano al 1 % del PIB, es una de las causas de la escasa movilidad de la mano de obra y del desempleo encubierto en la agricultura.
- (13) Se precisan un mejor acceso a la atención sanitaria y un aumento de su eficacia a fin de mejorar los resultados en materia de salud en Polonia. Las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas están entre las más altas de la UE, y los tiempos de espera para determinadas intervenciones son especialmente prolongados. El número de camas de hospital es relativamente alto y no está distribuido de manera óptima desde el punto de vista geográfico. Los servicios sanitarios de asistencia primaria y ambulatoria se hallan por lo general infradesarrollados, con médicos que tienen incentivos para remitir las exploraciones y el tratamiento a especialistas. Abordar estas cuestiones es especialmente difícil, habida cuenta de que el nivel de financiación pública y el número de personal médico y de enfermería en determinadas especialidades en Polonia están muy por debajo de la media de la UE. En 2017 se realizaron algunos esfuerzos para distribuir los recursos de asistencia sanitaria de forma más eficiente, pero los efectos de estas medidas están aún por verse.
- (14) El aumento de la capacidad de la economía para innovar es fundamental para permitir a Polonia ascender en la cadena de valor mundial, respaldando así el potencial para mejorar el nivel de vida. Esto requiere medidas en muchos frentes en un proceso gradual de varios años. Entre los principales ámbitos pertinentes figuran la creación de

un clima de confianza en el entorno reglamentario; ofrecer incentivos para que las empresas gasten en investigación y desarrollo; reforzar la base científica, en particular a través de reformas de la educación superior; y fomentar un fuerte flujo de conocimientos y una estrecha cooperación entre las empresas y los centros de investigación. Esto último incluye también garantizar condiciones favorables para la comercialización de la investigación, desarrolladas y financiadas con fondos públicos. Ya se han aplicado varias medidas en estos ámbitos, y el Gobierno está planeando otras.

- (15) El rápido ritmo del cambio normativo y el uso limitado de las consultas públicas y las consultas a los interlocutores sociales sobre una serie de leyes fundamentales inciden en la calidad de la legislación y aumentan la incertidumbre de las empresas. Garantizar el Estado de Derecho y la independencia del poder judicial son también esenciales en este contexto. La Comisión concluyó que los cambios introducidos en el sistema judicial suponen un riesgo claro de violación grave de los principios del Estado de Derecho. La seguridad jurídica y la confianza en la calidad y la previsibilidad de las instituciones y las políticas normativas, fiscales y otras son factores importantes que podrían permitir un aumento de la tasa de inversión. Unas evaluaciones de impacto previas y posteriores sólidas, y unas consultas públicas y a los interlocutores sociales bien diseñadas y realizadas podrían ayudar a mejorar la calidad de la legislación, limitar la necesidad de modificaciones posteriores y, de esta manera, aumentar la previsibilidad del entorno normativo. Esto también podría ayudar a limitar los posibles efectos colaterales negativos a corto plazo de las nuevas leyes, como por ejemplo el aumento temporal de la carga administrativa resultante de un cambio en la legislación fiscal.
- (16) La red viaria se ha desarrollado rápidamente gracias a la financiación de la UE, pero la tasa de mortalidad en carretera sigue siendo una de las más altas de la Unión. Por otra parte, las ciudades se enfrentan a crecientes retos de movilidad, como la congestión y la contaminación atmosférica creadas por el aumento de la flota de automóviles y la gran proporción de coches antiguos. Los actuales incentivos para utilizar el transporte público, que tiene un nivel bajo de emisiones, y los modos de desplazamiento activos son insuficientes para hacer frente a estos retos. La ejecución de proyectos ferroviarios cofinanciados por la UE sigue enfrentándose a importantes cuellos de botella debido principalmente a la limitada capacidad del sector de la construcción y a la debilidad institucional del gestor de infraestructuras ferroviarias. Todavía falta una reflexión estratégica sobre el desarrollo a largo plazo de las redes de transporte en todos los modos después de 2023, en donde sus respectivos papeles queden claramente definidos y atribuidos.
- (17) En el contexto del Semestre Europeo de 2018, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Polonia y lo ha publicado en el informe por país de 2018. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2018 y el Programa Nacional de Reformas de 2018, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Polonia en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Polonia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.

(18) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2018, y su dictamen⁹ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA a Polonia que tome medidas en 2018 y 2019 con el fin de:

1. Garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 4,2 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Tomar medidas para mejorar la eficiencia del gasto público, en particular mejorando el proceso presupuestario.
2. Adoptar medidas para aumentar la participación en el mercado laboral, en particular mediante la mejora del acceso a la asistencia infantil y el fomento de las capacidades necesarias para el mercado de trabajo, especialmente a través del aprendizaje de adultos y la supresión de los obstáculos a formas más permanentes de empleo. Garantizar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones mediante la adopción de medidas destinadas a aumentar la edad efectiva de jubilación y la reforma de los regímenes preferentes de pensiones.
3. Fortalecer la capacidad de innovación de la economía, en particular apoyando una colaboración más estrecha entre las empresas y los centros de investigación. Mejorar el marco regulador, en particular garantizando unas consultas públicas y de los interlocutores sociales efectivas en el proceso legislativo.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente

⁹ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.