

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2011

relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Estonia (2011-2015)

(2011/C 213/02)

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 económicas ⁽¹⁾, y, en particular, su artículo 5, apartado 3,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

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 de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.
- (2) El 13 de julio de 2010, el Consejo adoptó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros ⁽²⁾, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se invitó a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.
- (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 presupuestario 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 presu-

puestos 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 29 de abril de 2011, Estonia presentó su Programa de Estabilidad de 2011, relativo al periodo 2011-2015, y su Programa Nacional de Reforma de 2011. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (7) Estonia acusó de forma especialmente aguda la crisis financiera mundial, que vino a agravar el cambio de tendencia registrado tras el auge del consumo y del sector inmobiliario nacional. La pérdida acumulada de PIB alcanzó el 19 % durante el periodo 2008-2009 y la tasa de desempleo se multiplicó prácticamente por cuatro situándose en el 16,8 % en 2010. No obstante, la economía se ha recuperado rápidamente y se espera que el crecimiento del PIB real se acelere en los próximos años. Aunque esta recuperación se ha debido principalmente a las exportaciones, la demanda interna está ganando terreno, debido, en gran parte, a la fuerte inversión. Esta perspectiva de crecimiento más optimista ha transmitido un impulso positivo al mercado de trabajo. La tasa de empleo ha aumentado de forma significativa en los últimos tiempos, si bien el desempleo de larga duración se mantiene en un nivel elevado. Aunque, frente al pasado año, se observa una aceleración de la inflación, se espera que esta se modere en consonancia con la evolución de los precios mundiales de las materias primas.
- (8) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en que se basan las previsiones presupuestarias es verosímil. La estrategia presupuestaria a medio plazo del Programa de Estabilidad es alcanzar el objetivo a medio plazo, consistente en el equilibrio estructural, en 2013, y mantenerlo durante el resto del periodo de duración del Programa de Estabilidad, al tiempo que se persigue el superávit estructural en 2013 y años sucesivos. Se prevé que la situación presupuestaria global de las administraciones públicas sea de superávit en 2013, en tanto que, a corto plazo, se estima que el déficit global empeorará en cierta medida debido al impacto puntual

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p.1.

⁽²⁾ Que se mantienen para 2011 conforme a la Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

de las inversiones en créditos de carbono. El ajuste presupuestario contemplado en el Programa de Estabilidad se basa en la contención del crecimiento de los gastos de consumo de las administraciones públicas. El Programa de Estabilidad aporta cierta información sobre las medidas destinadas a lograr esta situación presupuestaria, y el historial de cumplimiento de los objetivos presupuestarios por parte de este país atenúa el riesgo de que en los próximos años no lleguen a alcanzarse. Con las reformas previstas se pretende obtener, en particular, una mejora de la eficiencia en diversos ámbitos, como por ejemplo la educación o las políticas activas del mercado de trabajo. Así pues, los riesgos de incumplimiento de los objetivos presupuestarios parecen quedar neutralizados en gran medida. No obstante, de cara a los próximos presupuestos, será importante facilitar los datos clave de las medidas aplicadas para intensificar la eficiencia del gasto público, contribuyendo de ese modo a la ejecución del Programa de Estabilidad.

- (9) El desempleo de larga duración sigue siendo elevado y las tasas de desempleo regionales, que varían relativamente de unas regiones a otras, se mantienen. Pese a haber registrado un considerable aumento desde 2009, el importe destinado a la financiación de las políticas activas del mercado laboral sigue siendo uno de los más exiguos de la UE, por lo que sólo una proporción muy reducida de desempleados está recibiendo ayuda activa. El mercado de trabajo estonio goza de una flexibilidad relativa, a la que ha contribuido la decisión de posponer hasta 2013 el incremento de la cobertura del seguro de desempleo prevista en el paquete de medidas legislativas en materia laboral. Pese a esa flexibilidad, la carga fiscal que soporta el factor trabajo en Estonia es relativamente elevada, lo que puede tener consecuencias negativas en la oferta y la demanda laborales. Este problema es especialmente grave habida cuenta de la elevada tasa de desempleo entre los jóvenes y los trabajadores poco cualificados, expuestos al riesgo de caer en la pobreza. Las reformas destinadas a la reducción de las cotizaciones a la seguridad social apuntan en la buena dirección, pero es preciso llevarlas a cabo paralelamente al refuerzo de la situación presupuestaria. Existe un potencial de mejora de la eficiencia mediante una mejor comprobación de recursos para privilegiar otras ventajas.
- (10) En Estonia, la intensidad en la utilización de los recursos se encuentra entre las más elevadas de la UE. Ello se debe, en parte, a una estructura de producción centrada en sectores y ramas de actividad que requieren un uso intensivo de energía. Otro factor determinante son los bajos resultados en materia de eficiencia energética a escala sectorial. En su Programa Nacional de Reforma, Estonia ha fijado un objetivo nacional de ahorro energético del 9 % en 2016, frente a la proyección del 16 % en 2020 de ese mismo programa. No obstante, dicho objetivo no se aplica a sectores y ámbitos importantes en los que existe potencial de ahorro, como, por ejemplo, la construcción o el transporte. Por otro lado, no se facilita apenas información sobre cómo y cuándo van a aplicarse dichas medidas, ni cuáles son los resultados esperados. De ahí que quepa potenciar en mayor medida la eficiencia energética. Es previsible que el aumento de la eficiencia energética repercuta positivamente sobre el medio ambiente y la seguridad en el suministro de energía, y, también, que reduzca las presiones inflacionistas y mejore la competitividad de los costes.

- (11) Pese a que, en general, una elevada proporción de la población ha cursado estudios terciarios, la reforma en profundidad del sistema educativo a todos los niveles podría contribuir a resolver el problema de déficit de cualificaciones, excesivo número de escuelas y centros de enseñanza terciaria y falta de atención a la formación profesional, que redundan en que un elevado porcentaje de personas carece de cualificaciones profesionales. Habida cuenta de las actuales tendencias demográficas, es importante mejorar la cualificación del capital humano a fin de incrementar el crecimiento potencial a medio plazo. En particular, la orientación de la educación terciaria hacia ámbitos dotados de una importancia fundamental para la economía (por ejemplo, la ingeniería) permitiría apoyar el actual proceso de reequilibrio hacia los sectores comerciales. La aplicación de la reforma educativa contribuiría asimismo a mejorar la eficiencia del sector público, dado que, en la actualidad, el sistema de gestión de la educación está demasiado fragmentado a nivel local, lo que conduce a la ineficiencia de las subvenciones y la baja calidad de los servicios.
- (12) Estonia ha contraído una serie de compromisos en virtud del Pacto por el Euro Plus. En el marco de los mismos, se contempla la adopción de medidas relacionadas con la sostenibilidad de las finanzas públicas, el empleo y la competitividad. Desde el punto de vista presupuestario, el Pacto contiene el compromiso de lograr el equilibrio en 2013 y un superávit en 2014; incluir en la legislación de base de los presupuestos del Estado el requisito de equilibrio presupuestario del sector público, y dar los primeros pasos hacia la reforma de los regímenes especiales de pensiones. A fin de estimular el empleo, se prevén algunos incentivos tributarios. Desde el punto de vista de la competitividad, las medidas se centran en la innovación, la educación superior y la reforma de la función pública. Los compromisos del pacto reflejan la agenda presentada en el Programa Nacional de Reforma. A la consecución de los objetivos fijados en el Pacto contribuiría la adopción de medidas adicionales en relación con las políticas del mercado de trabajo, la eficiencia de los recursos y el mercado de la energía. Los compromisos del Pacto por el Euro Plus han sido evaluados y tenidos en cuenta en las recomendaciones.
- (13) La Comisión ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reforma, incluidos los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus y ha tenido en cuenta no sólo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Estonia, 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 aunque las medidas que se adopten para lograr la situación presupuestaria deseada habrán de especificarse en próximos presupuestos, el historial de cumplimiento de las autoridades estonias atenúa el riesgo de incumplimiento de los objetivos presupuestarios previstos. Habrá que adoptar medidas adicionales para reforzar las políticas del mercado laboral e incentivar en mayor medida el trabajo, potenciar el capital humano a través de una reforma educativa de gran envergadura, y abordar la cuestión de la eficiencia de los recursos y del mercado energético.

(14) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2011 de Estonia, y su dictamen ⁽¹⁾ se refleja particularmente en su recomendación 1. Teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reforma de Estonia.

RECOMIENDA que Estonia adopte medidas durante el periodo 2011-2012 a fin de:

1. lograr el superávit estructural en 2013, como muy tarde, y limitar el déficit a un máximo del 2,1 % del PIB, llevando a cabo un estricto control del gasto e intensificando la eficiencia del gasto público;
2. adoptar medidas para apoyar la demanda laboral y reducir el riesgo de pobreza, reduciendo las cargas impositivas y de seguridad social de modo que se garantice la neutralidad presupuestaria, así como que se mejore la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo, adoptando medidas específicamente destinadas a los jóvenes y a los desempleados de larga duración, en particular en ámbitos donde se registre un elevado nivel de desempleo;

3. garantizar la aplicación de los incentivos previstos para reducir la intensidad de uso de la energía y mejorar la eficiencia energética de la economía, dirigidos a los sectores de la construcción y del transporte, asegurando, para ello, un mejor funcionamiento del mercado,

4. llevar a cabo una reforma del sistema educativo, concediendo prioridad a las medidas de mejora del acceso a la educación preescolar y profesional, y reforzar la calidad y el acceso a la educación profesional. Centrar los resultados de la educación en mayor medida en las necesidades del mercado laboral, y brindar a los trabajadores poco cualificados la oportunidad de acceder a la formación continua.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2011.

Por el Consejo

El Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Previsto en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1466/97.