

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RECOMENDACIONES

CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2011

relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de Eslovenia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de Eslovenia (2011-2014)

(2011/C 217/01)

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 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.

⁽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).

- (6) Los días 18 y 19 de abril de 2011, Eslovenia ha presentado su Programa de Estabilidad para 2011, relativo al periodo de 2010-2014, 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) En los años que precedieron a la crisis, Eslovenia disfrutó de un rápido crecimiento económico, impulsado por el dinamismo de las exportaciones y la inversión. Sin embargo, Eslovenia fue gravemente afectada por la crisis, con la pérdida del 8,1 % de su PIB en 2009 en términos reales, lo que invirtió parcialmente el anterior proceso de aproximación económica. La interacción de los estabilizadores automáticos, las medidas de recuperación y la fuerte dinámica endógena del gasto llevaron el déficit de las administraciones públicas desde el 1,8 % del PIB en 2008 hasta el 6 % del PIB en 2009 (con unos niveles respectivos de deuda bruta del 21,9 % y del 35,2 % del PIB). El mercado laboral reaccionó con un retraso considerable, y el empleo sigue con su tendencia a la baja. Aunque la tasa de desempleo se mantiene por debajo de la media de la UE, registró un gran aumento, desde el 4,4 % de antes de la crisis hasta el 7,3 % en 2010. La recuperación económica ha sido bastante lenta hasta ahora, y no se espera que empiece a mejorar antes de 2012, para cuando se estima un crecimiento del 2,5 % del PIB.
- (8) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad actualizado realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del programa es verosímil a corto plazo, y optimista hacia el final del periodo cubierto por el programa. A partir del nivel inicial del 5,6 % del PIB en 2010, el programa se propone para 2013 reducir el déficit de las administraciones públicas hasta por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB, mediante la contención general del gasto primario. Tras la corrección del déficit excesivo, el programa contempla algún progreso hacia el objetivo a medio plazo de un presupuesto equilibrado en términos estructurales durante el periodo del programa, pero sin que se llegue a alcanzar realmente dicho objetivo. Aunque el objetivo a medio plazo está fijado a un nivel más ambicioso que en el programa anterior, no parece garantizar un progreso suficientemente rápido hacia la sostenibilidad de la hacienda pública a largo plazo. Está previsto que el cambio del balance estructural anual medio a lo largo del periodo 2010-2013, según han calculado los servicios de la Comisión sobre la base de la información incluida en el programa y siguiendo la metodología definida de común acuerdo, se sitúe alrededor de 0,5 puntos porcentuales del PIB, por debajo del nivel recomendado por el Consejo. Por otra parte, los resultados respecto al déficit y la deuda podrían no cumplir los objetivos. Se espera que se adopten medidas adicionales como parte de un presupuesto suplementario, a fin de alcanzar el objetivo del déficit de 2011. Para después de 2011 el programa no especifica medidas de contención del gasto, y no puede excluirse la posibilidad de que se adopten otras medidas adicionales de rescate financiero que afecten al déficit y a la deuda.
- (9) Si bien el déficit de las administraciones públicas ha disminuido desde su pico de 2009, para Eslovenia sigue siendo un reto clave continuar con el proceso de saneamiento a fin de corregir el déficit excesivo para 2013 y alcanzar después el objetivo a medio plazo. Siguiendo la estrategia de saneamiento aplicada en los últimos años, las restantes medidas de reducción de gastos previstas en el Programa de Estabilidad para el periodo 2011-2014 afectan principalmente a la masa salarial del sector público, a las transferencias sociales, incluidas las pensiones, y a la inversión pública. Sin embargo, el Programa de Estabilidad no ofrece información detallada sobre las medidas previstas para después de 2011. Más medidas correctoras son adoptadas en el marco de un presupuesto suplementario a fin de alcanzar el objetivo del déficit de 2011. La credibilidad de la estrategia de saneamiento a medio plazo aumentaría si se adoptaran medidas de contención del gasto más estructurales (a diferencia de las intervenciones temporales que han caracterizado los recientes esfuerzos de saneamiento) y se creara un marco presupuestario a medio plazo de carácter más vinculante. El Programa de Estabilidad confirma la introducción de una norma de gasto, pero siguen pendientes de elaborarse disposiciones clave, por ejemplo respecto a la definición de incumplimiento. Por último, una eficiencia relativamente baja del gasto, por ejemplo en atención sanitaria y educación, implica que Eslovenia puede disponer de margen adicional para el saneamiento relacionado con el gasto sin comprometer la calidad de los servicios públicos. El Programa de Estabilidad anuncia iniciativas para racionalizar los servicios públicos y las transferencias e introducir un sistema unificado de contratación pública, pero no se indican los pormenores de algunas de dichas iniciativas.
- (10) En Eslovenia, las repercusiones del envejecimiento de la población sobre el presupuesto a largo plazo serán sensiblemente superiores a la media de la UE. Por otra parte, las tasas de actividad y de empleo de los trabajadores de más edad son muy bajas (del 36,5 % y del 35 %, frente a unas medias de la UE del 49,7 % y del 46,3 %, respectivamente), lo cual se debe sobre todo a la temprana edad de jubilación y al carácter insuficiente de los incentivos para prolongar la vida activa. El Parlamento ha adoptado recientemente una reforma de las pensiones, con el objetivo de elevar la edad de jubilación, manteniendo la adecuación de las pensiones. Según el Programa de Estabilidad, de esta forma se estabilizaría hasta 2030 el gasto derivado del envejecimiento demográfico, lo que supondría un primer paso importante hacia la sostenibilidad del sistema de pensiones. Esta reforma se sometió a referéndum el 5 de junio de 2011 y fue rechazada. Sigue planteando, pues, el problema de la sostenibilidad del sistema de pensiones y es necesario encontrar alguna otra manera de solucionarlo. Según la última evaluación de la Comisión, el riesgo relativo a la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas parece elevado.
- (11) El mercado laboral está relativamente segmentado entre varias formas de contrato: la protección del empleo de los trabajadores con contratos indefinidos es estricta respecto a la concedida a los trabajadores con contratos de duración determinada. La proporción de trabajadores

- jóvenes de 15-24 años de edad con contratos temporales, incluido el «trabajo para estudiantes», es la más elevada de la UE (el 67 % en 2009), y resulta relativamente difícil pasar de un contrato temporal a uno indefinido. Los intentos de resolver esta cuestión efectuados en el pasado resultaron insuficientes. El Gobierno tiene previsto negociar con los interlocutores sociales una revisión de la Ley de Relaciones Laborales, con el fin de armonizar los derechos y obligaciones contemplados en los diferentes tipos de contratos laborales. Por otra parte, el «trabajo para estudiantes» constituye un mercado laboral paralelo, de tamaño significativo, escasamente reglamentado y fiscalmente ventajoso. Este importante aspecto no se recoge en el Programa Nacional de Reforma debido a la coincidencia, en el tiempo, de un referéndum y de la presentación del programa.
- (12) Además de la segmentación, los problemas estructurales del mercado laboral esloveno se deben también a la falta de adecuación entre las necesidades de este mercado y la cualificación de los trabajadores, como se reconoce en el Programa Nacional de Reforma. Este contempla unas inversiones intensivas en formación, a fin de mejorar la cualificación y la empleabilidad de la población. También recoge planes para seguir mejorando la incorporación al mercado laboral de los alumnos que salen de los centros educativos, haciendo hincapié en la prestación de servicios de orientación profesional a lo largo de todo el sistema educativo. Uno de los planes del Programa Nacional de Reforma consiste en modernizar el servicio de empleo con el objetivo de ajustar mejor las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral. Sin embargo, para que estas reformas se aplicaran con éxito sería necesario mejorar el sistema para detectar a tiempo las necesidades presentes y previstas del mercado laboral.
- (13) La recesión está afectando con retraso a las carteras de préstamos, y el incremento de la proporción de préstamos no rentables ha hecho aumentar la debilidad de los bancos y los costes de aprovisionamiento. Se han recapitalizado los dos principales bancos estatales, lo que era crucial. El Gobierno ha propuesto también medidas para acelerar el cobro de los créditos e incentivar los préstamos para actividades productivas, para restaurar el flujo del crédito hacia la economía real, aunque puede ser necesario tomar otras medidas.
- (14) Determinados segmentos del sector de los servicios están protegidos de las presiones de la competencia y se caracterizan por sus elevados márgenes de beneficio y una elevada concentración, lo que aumenta los costes para el conjunto de la economía. Esta situación, junto con el alto grado de participación estatal en la economía y otros obstáculos a la actividad de las empresas, hace que la inversión extranjera directa, que podría ser beneficiosa, se mantenga relativamente baja. Eslovenia tiene previsto acelerar la aplicación de la Directiva de servicios, en la cual se han acumulado retrasos considerables. También incluye en sus planes dar plena independencia a la Oficina de Protección de la Competencia y señalar las inversiones de capital estatal que pudieran venderse. Estos planes no están especificados de forma pormenorizada y existen riesgos relacionados con su aplicación.
- (15) Eslovenia ha firmado el Pacto por el Euro Plus. Si bien el Programa Nacional de Reforma de Eslovenia indica posibles compromisos y objetivos en los cuatro ámbitos del Pacto por el Euro Plus, a saber, impulsar la competitividad y el empleo, contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzar la estabilidad financiera, a fecha de 7 de junio de 2011 no se ha notificado a la Comisión ningún compromiso en firme.
- (16) La Comisión ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reforma, y ha tenido en cuenta su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Eslovenia, además de su cumplimiento de las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la UE incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. En este sentido, la Comisión considera que para alcanzar el objetivo del déficit de 2011 fijado en el Programa de Estabilidad será necesario adoptar medidas adicionales en el marco de un presupuesto suplementario. Para después de 2011 existen riesgos para los objetivos del déficit y de la deuda, ya que el Programa de Estabilidad no especifica medidas sostenibles de contención del gasto. El Programa Nacional de Reforma incluye medidas para consolidar el sector financiero, pero puede que no tengan la ambición suficiente. La evaluación ha puesto también de manifiesto que es necesario reforzar los factores internos de crecimiento, en particular aumentando la participación en el mercado laboral de los trabajadores jóvenes y de más edad mediante la reducción de la segmentación de este mercado y la eliminación de los desajustes de las cualificaciones. Por último, es necesario reforzar la competencia y brindar oportunidades para la inversión y el crecimiento en el sector de los servicios y en las industrias de redes.
- (17) A la luz de esta evaluación, y teniendo en cuenta la recomendación formulada por el Consejo el 2 de diciembre 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 Estabilidad de Eslovenia, y su dictamen⁽¹⁾ se refleja particularmente en sus recomendaciones 1 y 2 recogidas a continuación. Teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reforma de Eslovenia.
- RECOMIENDA que Eslovenia adopte medidas en el periodo 2011-2012 a fin de:
1. Alcanzar el objetivo de déficit de 2011, apoyar el objetivo de déficit de 2012 con medidas concretas y aplicar con rigor el saneamiento necesario, manteniendo la vigilancia para adoptar medidas adicionales en prevención de eventuales desviaciones; apoyar este proceso necesario de ajuste a lo largo del periodo cubierto por el programa con medidas complementarias para garantizar que el esfuerzo presupuestario anual medio esté en línea con las recomendaciones del Consejo conforme al procedimiento relativo a los déficits excesivos

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

- y a un progreso adecuado, a fin de alcanzar un objetivo apropiado a medio plazo. A este fin, utilizar medidas estructurales de contención del gasto y tratar las ineficiencias detectadas con un marco presupuestario a medio plazo más vinculante. Acelerar la reducción del déficit si las condiciones económicas o presupuestarias se presentan más favorables que las esperadas en la actualidad;
2. Tomar medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, manteniendo a la vez la adecuación de las pensiones. Elevar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad mediante retrasos en la edad de jubilación y desarrollando más las políticas activas del mercado laboral y las medidas de aprendizaje permanente;
 3. Tomar nuevas medidas en el sector bancario, en su caso, para reforzar los balances y las carteras de préstamos, a fin de mejorar los flujos de crédito en la economía real;
 4. Tomar medidas, consultando con los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, para reducir las asimetrías en los derechos y obligaciones garantizados según los contratos indefinidos y temporales; renovar los esfuerzos para abordar el mercado laboral paralelo derivado del «trabajo para estudiantes»;
 5. Establecer un sistema de previsión de las cualificaciones y competencias necesarias para conseguir un mercado laboral ágil. Evaluar la eficacia del servicio público de empleo, sobre todo en cuanto a los servicios de orientación profesional y consulta, a fin de ajustar las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral;
 6. Racionalizar las profesiones reguladas y mejorar la capacidad administrativa de la Oficina de Protección de la Competencia, a fin de reforzar el entorno empresarial y atraer inversiones.
- Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2011.
- Por el Consejo*
El Presidente
J. VINCENT-ROSTOWSKI
-