RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2011

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

(2011/C 216/02)

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) 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 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 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 6 de abril de 2011, Finlandia presentó la actualización de 2011 de su Programa de Estabilidad, relativa al periodo 2011-2014, y su Programa Nacional de Reforma de 2011. Con objeto de tener en cuenta las interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(7) En los momentos más graves de la crisis económica mundial, Finlandia experimentó una caída muy acusada de su PIB, debido a que la economía finlandesa ha dependido tradicionalmente de la actividad exportadora de sus principales industrias. En 2009, el PIB se redujo un 8,2 %, arrastrado por una caída excepcionalmente marcada de las exportaciones (disminución del 20 % del volumen) y los consiguientes efectos de desconfianza en la inversión. La tasa de desempleo aumentó unos 2 puntos porcentuales, del 6,4 % de la población activa en 2008 al 8,3 % en 2010. La recuperación económica ha sido fuerte, con un aumento del PIB del 3,1 % en 2010, sostenido tanto por la demanda interna como por la recuperación de las exportaciones. Tras una breve caída en 2009, los precios de los bienes inmobiliarios y los volúmenes de construcción de vivienda se recuperaron rápidamente situándose por encima de los niveles anteriores a la crisis, lo cual suscitó cierta inquietud en relación con la excesiva expansión del mercado inmobiliario. Finlandia emergió de la crisis económica con un déficit de las administraciones públicas del 2,5 % del PIB en 2010 y una deuda del 48,5 % del PIB.

[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).

(8) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad actualizado realizada de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1466/97, el Consejo considera que los presupuestos macroeconómicos en que se basa el Programa de Estabilidad son verosímiles para 2011-2012, pero algo demasiado optimistas con posterioridad. Para 2011-2012, los presupuestos macroeconómicos son acordes con las previsiones de primavera de los servicios de la Comisión. Para 2013-2015, el Programa de Estabilidad prevé un crecimiento de alrededor del 2 % del PIB, un porcentaje ligeramente superior al crecimiento potencial calculado, del 1,5 %, y que, por tanto, podría estar expuesto a un riesgo de sobreestimación. El objetivo de la estrategia presupuestaria es reducir el déficit al 0,9 % del PIB en 2011 y al 0,7 % en 2012, como reflejo de la mejora cíclica de la economía y de algunas medidas de saneamiento ya decididas por el Gobierno anterior. Sin embargo, en la actualización del Programa de Estabilidad no se prevé ninguna otra medida de saneamiento presupuestario en el periodo 2013-2015. Los riesgos para los objetivos presupuestarios parecen equilibrados. El factor de riesgo más notable se deriva del entorno macroeconómico mundial, que ha tenido siempre una gran repercusión en la economía finlandesa, dependiente de las exportaciones.

(9) En la última actualización del Programa de Estabilidad no se prevé utilizar la mejora prevista de las condiciones económicas para el saneamiento presupuestario a medio plazo. Mientras que está previsto que el objetivo a medio plazo establecido por las autoridades finlandesas, de un superávit estructural del 0,5 % del PIB, se alcance en 2011, todo apunta a que en los años siguientes el saldo estructural caerá por debajo del objetivo.

(10) Según la última evaluación de la Comisión, los riesgos en relación con la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas parecen de nivel medio. Si bien las medidas para contrarrestar los efectos del envejecimiento de la población han sido una de las prioridades de los sucesivos Gobiernos finlandeses, el país afronta un cambio demográfico marcado e inmediato y aún existe en las finanzas públicas una brecha de sostenibilidad considerable. Este problema tiene repercusiones para muchos ámbitos políticos. El envejecimiento de la población traerá consigo un aumento significativo de la demanda de servicios relacionados con este envejecimiento, que en Finlandia son prestados en su mayor parte por las administraciones locales. Según las conclusiones de varios estudios, la mejora de la productividad de los servicios públicos ha sido escasa en los últimos años. Las autoridades finlandesas han aplicado ya varias reformas para reestructurar los servicios públicos e impulsar la competitividad, tanto a nivel de la Administración central como de las administraciones locales. Las inversiones relativamente cuantiosas en tecnologías de la información efectuadas en el sector público no se han traducido todavía en una mejora de la productividad, lo cual implica que las inversiones deben estar acompañadas de cambios estructurales y administrativos. En términos generales, aún pueden adoptarse más medidas para aumentar la productividad y ahorrar costes en la prestación de servicios públicos.

(11) El aumento del desempleo de larga duración que se registra actualmente es un motivo de inquietud. Entre 2005 y 2008, el desempleo de larga duración cayó sustancialmente, pero empezó a aumentar de nuevo en 2009. Al final de marzo de 2011, el número de desempleados de larga duración era de 57 400, lo que supone un incremento de 12 400 con respecto al año anterior. Muchos de los desempleados de larga duración se encuentran actualmente en el grupo de edad entre los 55 y los 64 años. En razón de los regímenes de jubilación, el mayor aumento del desempleo se registrará entre las personas de 45 a 54 años. Aunque la tasa de desempleo de larga duración en Finlandia está por debajo de la media de la UE, la cuestión debe analizarse desde la perspectiva de garantizar la oferta de mano de obra en el futuro y la inclusión social. La experiencia muestra que el desempleo de larga duración, en particular, incrementa el riesgo de pobreza y exclusión social. Pese a que las autoridades finlandesas reconocen el aumento del desempleo de larga duración como un problema acuciante, hasta ahora no se ha elaborado ninguna estrategia global para combatirlo. Durante la crisis, Finlandia extendió con eficiencia las medidas de su política activa de mercado de trabajo para combatir el desempleo juvenil. Aunque esto ayudó a reducir el desempleo juvenil durante el periodo 2010-2011, sigue estando por encima de la media de la UE, lo cual podría justificar la adopción de nuevas medidas. De igual modo, el reforzamiento y una orientación más precisa de las medidas de la política activa de mercado de trabajo ayudarían a invertir la tendencia negativa del desempleo de larga duración.

(12) A la vista de los cambios demográficos, incrementar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad es importante para las finanzas públicas y crucial para satisfacer la demanda de mano de obra en el futuro. El régimen de pensiones finlandés fue reformado en 2005 y, en 2009, las prestaciones de jubilación se vincularon a un coeficiente de esperanza de vida. Sin embargo, actualmente, la edad de jubilación legal no está vinculada a ese parámetro. Puesto que la esperanza de vida no cesa de aumentar, tal vínculo no solo contribuiría a garantizar la oferta de mano de obra, sino también unas pensiones adecuadas. Aunque los planes de jubilación anticipada se han reducido durante los últimos años, aún podrían adoptarse otras medidas para mejorar los incentivos al empleo entre las personas de edad avanzada. Por ejemplo, la prestación por desempleo ampliada para las personas de edad avanzada funciona en términos generales igual que la abolida pensión de desempleo. Pese a las mejoras logradas durante la pasada década, las tasas de empleo de los trabajadores de más edad y la edad de salida efectiva del mercado de trabajo son demasiado bajas. La invalidez es muy a menudo la causa de la jubilación anticipada. Aumentar la edad efectiva de jubilación exige adoptar medidas que tengan en cuenta también la calidad de la vida laboral, incluidos el bienestar y la salud de los trabajadores. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta el elevado número de personas que cobran una pensión de invalidez. Desde 2009, Finlandia ha gastado unos 21 millones de EUR en proyectos para mejorar el entorno de trabajo. La repercusión de estas iniciativas merece ser evaluada. La participación en la formación permanente, que ha sido tradicionalmente muy elevada en Finlandia, seguirá siendo importante ante la aparición de una demanda de nuevas cualificaciones y los cambios demográficos.

(13) El aumento de la competencia, especialmente en el sector de los servicios, resulta cada vez más importante para impulsar la productividad y mejorar el potencial de crecimiento económico. La alejada situación geográfica de Finlandia y su escasa densidad de población debilitan la competencia empresarial, lo cual tiene como resultado un crecimiento relativamente bajo de la productividad en los sectores de bienes no exportables. Las estructuras empresariales existentes están a veces muy concentradas, sobre todo en la industria alimentaria o en el comercio al por mayor y al por menor. Esto podría contribuir al nivel relativamente alto de los precios al consumo, aunque es posible que influyan también las largas distancias de transporte. Los precios al por menor están entre los más altos de la UE. La competencia en el comercio minorista sigue viéndose parcialmente obstaculizada por la normativa, pese a algunas medidas recientes de flexibilización, y por las barreras que se ponen a las empresas extranjeras y nacionales para incorporarse al mercado y salir de él.

(14) Algunos compromisos específicos formulados en el Pacto por el Euro Plus no están explícitamente incorporados en el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reforma de Finlandia, pero se espera que se presenten una vez que se haya formado el nuevo Gobierno.

(15) La Comisión ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reforma, y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Finlandia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la UE. Considera que deben especificarse medidas de saneamiento a medio plazo y que hacen falta nuevas actuaciones para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas, en concreto impulsando la productividad del sector público. Es preciso también que se adopten más medidas con el fin de aumentar los incentivos para trabajar y de retrasar la edad efectiva de salida del mercado de trabajo, así como para aumentar la productividad y la competencia en los mercados del sector de los servicios.

(16) A la luz de la presente evaluación, y teniendo en cuenta la recomendación formulada por el Consejo el 2 de junio de 2010 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 Finlandia, 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 Finlandia.

RECOMIENDA que Finlandia tome medidas en el periodo 2011-2012 a fin de:

1. Proseguir el saneamiento presupuestario utilizando cualquier ingreso imprevisto para reducir el déficit, adoptando al mismo tiempo medidas adicionales para mantener la situación presupuestaria por encima del objetivo a medio plazo, en particular observando el índice de referencia pdel gasto a medio plazo.

2. Adoptar nuevas medidas para incrementar la productividad y ahorrar costes en la prestación de servicios públicos, incluso mediante cambios estructurales, a fin de responder a los desafíos que se derivan del envejecimiento de la población.

3. Orientar las medidas activas de mercado de trabajo de manera más específica hacia los desempleados de larga duración y los jóvenes.

4. Adoptar medidas para mejorar la empleabilidad de los trabajadores de más edad y su participación en la formación permanente. En consulta con los interlocutores sociales y siguiendo las prácticas nacionales, adoptar nuevas medidas para incentivar a los trabajadores de más edad a permanecer en el mercado laboral consistentes en reducir la jubilación anticipada y aumentar la edad efectiva de jubilación. Visto el sistema ya existente de vinculación de las prestaciones de jubilación a la esperanza de vida, considerar una interrelación entre la edad de jubilación legal y la esperanza de vida.

5. Adoptar nuevas medidas para liberalizar más el sector de los servicios, rediseñando el marco normativo y eliminando restricciones para facilitar la incorporación de nuevos operadores a los mercados del sector de los servicios, especialmente en el sector minorista.

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) nº 1466/97.