



Bruselas, 13 de junio de 2016
(OR. en)

9229/16

ECOFIN 469
UEM 215
SOC 333
EMPL 229
COMPET 303
ENV 348
EDUC 204
RECH 195
ENER 211
JAI 459

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	9143/16 ECOFIN 434 UEM 184 SOC 298 EMPL 194 COMPET 271 ENV 315 EDUC 171 RECH 163 ENER 176 JAI 421 - COM(2016) 346 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Finlandia

Adjunto se remite a las Delegaciones el proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, en su versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo, basada en la propuesta de la Comisión COM (2016) 346 final.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de ...

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Finlandia

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,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos², y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de noviembre de 2015, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2016 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016. El 26 de noviembre de 2015, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Finlandia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. El mismo día, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro. Dicha Recomendación fue ratificada por el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 y adoptada por el Consejo el 8 de marzo de 2016³. Al ser un país cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la Unión Económica y Monetaria, Finlandia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación.
- (2) El informe específico de 2016 sobre Finlandia fue publicado el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaron los avances realizados por Finlandia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 14 de julio de 2015, así como los avances de Finlandia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. El informe específico también incluyó los resultados del examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. El 8 de marzo de 2016, la Comisión presentó los resultados del examen exhaustivo. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Finlandia está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, es esencial abordar la pérdida de competitividad de los costes acumulada durante varios años, debida principalmente al aumento salarial, que excedió el de la productividad durante un periodo prolongado y dio lugar a un importante deterioro en la balanza por cuenta corriente entre 2008 y 2012. El análisis indica también unos riesgos significativos a medio y a largo plazo para la sostenibilidad de las finanzas públicas, ya sometidas a fuertes tensiones.

³ DO C 96 de 11.3.2016, p. 1

- (3) El 14 de abril de 2016, Finlandia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2016 y su Programa de Estabilidad de 2016. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han dirigido 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 Consejo⁴, 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 aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica.
- (5) El Programa de Estabilidad de 2016 indica que el impacto presupuestario de la afluencia excepcional de refugiados es importante y constituye una prueba suficiente del volumen y el carácter de estos gastos presupuestarios adicionales. Según la Comisión, en 2015 el gasto adicional subvencionable ascendía al 0,05 % del PIB, y actualmente, en 2016, se sitúa en el 0,2 % del PIB. Las disposiciones del artículo 5, apartado 1, y el artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 permiten hacer frente a estos gastos adicionales dado que la llegada de refugiados es un acontecimiento excepcional, su impacto en las finanzas públicas finlandesas es significativo y la sostenibilidad no se ve comprometida al permitirse una desviación temporal de la trayectoria de ajuste de cara al objetivo presupuestario a medio plazo. Por ello, y para tener en cuenta esos gastos, se ha reducido el ajuste requerido en 2015 hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. En lo que respecta a 2016, en primavera de 2017 se realizará una evaluación final, incluidos los importes subvencionables, a partir de los datos facilitados por las autoridades de Finlandia.

⁴ 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) Finlandia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Como en 2015 la deuda pública finlandesa superó el valor de referencia del 60 % del PIB, el 18 de mayo de 2016 la Comisión publicó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE. El análisis concluyó que el criterio de deuda debía considerarse cumplido. En su Programa de Estabilidad de 2016, el Gobierno se propone mejorar el saldo global hasta el -2,5 % del PIB en 2016 y el -1,3 % en 2020. Se propone asimismo alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo (déficit del 0,5 % del PIB en términos estructurales) de aquí a 2019. Según el Programa de Estabilidad, se espera que la tasa de endeudamiento en relación al PIB alcance un máximo del 67,4 % en 2019 y disminuya gradualmente hasta el 67,2 % en 2020. La hipótesis macroeconómica en que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil. Las medidas que se necesitan para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019 no se han concretado suficientemente. Según las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, existe el riesgo de una cierta desviación del ajuste recomendado en 2016. La conclusión para 2016 no cambiaría en caso de que la incidencia presupuestaria de la afluencia excepcional de refugiados se excluyera de la evaluación. Suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe el riesgo de una desviación significativa del ajuste recomendado en 2017. Se prevé que la ratio deuda pública/PIB prosiga su tendencia al alza y alcance el 66,9 % en 2017. Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, el Consejo considera que existe el riesgo de que Finlandia no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por lo tanto, será necesario adoptar nuevas medidas para garantizar el cumplimiento en 2016 y 2017.

- (7) Debido al envejecimiento de la población y la disminución de la mano de obra, el gasto en pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración aumentará del 23,1 % del PIB en 2013 al 26,9 % en 2030. En enero de 2016, Finlandia puso en vigor una reforma de las pensiones que vinculará la edad legal de jubilación a los cambios en la esperanza de vida a partir de 2027. Los servicios sociales y de sanidad, proporcionados por los municipios, ascienden al 10 % del PIB. Sin una reforma del sistema se prevé que este gasto aumente un 2,4 % anual en términos nominales y que aumente también su porcentaje del PIB. Se han acordado las líneas generales de una amplia reforma administrativa y de una reestructuración de la sanidad y los servicios sociales. Entre los principales objetivos de la reforma está la reducción de la brecha de sostenibilidad a largo plazo en 3.000 millones EUR mediante un mejor control de los costes. Este objetivo se alcanzará mediante la integración de servicios, una coordinación de servicios más amplia y la informatización. Todos los detalles están aún pendientes de resolverse y las modificaciones de los planes de gestión introducidas antes de la reforma pueden ponerse en práctica a partir de 2019 tal como estaba previsto. El Gobierno ha anunciado que las medidas destinadas a aplicar la reforma se presentarán a finales de 2016. Dada la envergadura y el ajustado calendario de la reforma, la aplicación será un reto. Por ello es importante adoptar las propuestas a su debido tiempo.
- (8) Para restablecer la competitividad de Finlandia, el funcionamiento del mercado de trabajo debe mejorarse de varias maneras. A nivel global, los incrementos salariales han sido moderados desde la aprobación, a finales de 2013, del acuerdo de centralización salarial, con el cual el incremento interanual de los salarios negociados se redujo del 1,3 % en el cuarto trimestre de 2013 al 0,5 % en el mismo trimestre de 2015. En junio de 2015, los interlocutores sociales decidieron prorrogar el acuerdo a 2016. Sin embargo, el aumento de la productividad laboral no se ha recuperado aún y, por tanto, se prevé que aumenten los costes laborales unitarios nominales, aunque más lentamente. Se han llevado a cabo negociaciones para restablecer la competitividad de los costes. El 29 de febrero de 2016 los interlocutores sociales acordaron un Pacto de Competitividad que, antes de ponerse en práctica, debe traducirse en acuerdos sectoriales. El Pacto de Competitividad se complementará con medidas acordadas entre los interlocutores sociales para garantizar una mayor flexibilidad del mercado laboral y con un nuevo modelo de incremento salarial, ajustando los salarios de los diversos sectores a los de aquellos que se enfrentan a la competencia externa. Es importante aplicar las medidas del mercado laboral de manera que respeten plenamente el papel de los interlocutores sociales.

- (9) Debido a la reducción del número de personas en edad de trabajar, es importante mejorar la tasa de participación en el mercado laboral y, para ello, se requieren continuos esfuerzos destinados a integrar en el mercado laboral a los trabajadores de más edad, a los jóvenes, a los desempleados de larga duración y a las personas poco cualificadas. La tasa de empleo se ha reducido en más de dos puntos porcentuales desde el máximo anterior a la crisis (70,6 % en 2008) al 68,5 % en 2015, mientras que el desempleo ha aumentado del 6,4 % al 9,4 %. La tasa de empleo de las personas de más edad ha ido mejorando gradualmente, pero se mantienen algunas vías de salida anticipada de la vida laboral en forma de prestaciones de desempleo ampliadas para trabajadores de mayor edad hasta la jubilación («túnel de desempleo») que, si no se reducen, pueden limitar los efectos positivos de la reforma de las pensiones que ha entrado en vigor en 2016. Los efectos de los cambios en los parámetros del túnel de desempleo de la reforma del sistema de pensiones anterior se evaluarán en 2019. El desempleo de larga duración aumentó considerablemente entre 2008 y 2014, pasando de un 1,2 % a un 1,9 % del total de la población activa, y ello a pesar de que muchos desempleados de larga duración han dejado de contabilizarse entre la población activa. El desempleo juvenil aumentó hasta el 22,4 % en 2015. Las personas poco cualificadas son las más perjudicadas por el bajo rendimiento del mercado laboral. Recortar el presupuesto destinado a las políticas activas del mercado laboral en un momento en que aumenta la demanda de tales medidas puede reducir las oportunidades de todos estos grupos para volver al trabajo. En términos de activación, el complejo sistema de prestaciones, con sus diferentes tipos de indemnizaciones, puede provocar tasas de inactividad significativas y trampas de salarios bajos. Abordar estas trampas e introducir incentivos positivos para aceptar un empleo, como mejorar la posibilidad de combinar trabajo y prestaciones, es especialmente importante desde el punto de vista de los recortes presupuestarios de las políticas activas del mercado laboral. La llegada de un número relativamente grande de inmigrantes y refugiados a Finlandia en 2015 puede contrarrestar los efectos del envejecimiento de la población, pero solo si estas personas se integran bien en el mercado laboral y el sistema educativo. En el mercado laboral hay problemas de adecuación, debidos en parte a los cambios estructurales de la economía, ya que se crean puestos de trabajo en zonas geográficas y sectores distintos de aquellos en los que se han perdido. Hacen falta medidas que fomenten la vivienda asequible en la zona de Helsinki y políticas eficaces para ayudar a las personas a capacitarse y encontrar trabajo.

- (10) En Finlandia el entorno empresarial es tan bueno o mejor que en otras economías avanzadas. No obstante, la falta de competencia, en particular en los servicios destinados fundamentalmente al mercado nacional, como los minoristas y los de transporte, afecta a la competitividad general de la economía finlandesa. Las empresas han señalado unos requisitos y obstáculos normativos que son excesivos para su introducción y expansión en algunos mercados. Estos requisitos deben abordarse para fomentar el emprendimiento y la inversión. En el sector minorista, la reforma de la normativa en materia de planificación introducirá normas más flexibles sobre el tamaño y la localización de los establecimientos. El sector de los bienes exportables sigue reestructurándose y se beneficiará del desarrollo de nuevos mercados, productos y servicios, en particular los de alto valor añadido. El cambio estructural podría facilitarse mediante políticas de apoyo a la expansión, la internacionalización y la innovación de las empresas. En otoño de 2015 se aprobaron modificaciones legislativas, pero previsiblemente la mayoría de ellas solo se empezará a aplicar entre 2016 y 2018. El Gobierno ha anunciado que se introducirán nuevas reformas estructurales para incrementar la competencia en el mercado.
- (11) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Finlandia y lo ha publicado en el informe específico de 2016. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Finlandia en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Finlandia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la UE incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 3 que figuran a continuación.
- (12) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad, y su dictamen⁵ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (13) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 2 y 3 que figuran a continuación.

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

RECOMIENDA a Finlandia que tome medidas en 2016 y 2017 con el fin de:

1. Lograr un ajuste presupuestario anual de al menos el 0,5 % del PIB en dirección al objetivo presupuestario a medio plazo en 2016 y de al menos el 0,6 % en 2017. Utilizar todos los beneficios imprevistos para acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas. Garantizar la adopción y aplicación a tiempo de la reforma administrativa con vistas a mejorar la relación coste-eficacia de los servicios sociales y sanitarios.
2. Respetando la función de los interlocutores sociales, garantizar que el sistema de fijación salarial mejore la negociación salarial local y elimine rigideces, fomentando así la competitividad y un planteamiento más orientado al sector de la exportación. Aumentar los incentivos para aceptar empleos y garantizar unas medidas activas del mercado laboral adecuadamente orientadas y suficientes, incluso para los inmigrantes y descendientes de inmigrantes. Tomar medidas para reducir los desajustes regionales y de capacidades.
3. Proseguir los esfuerzos para aumentar la competencia en el sector de los servicios, incluidos los minoristas. Fomentar el emprendimiento y la inversión, incluso reduciendo las cargas administrativas y normativas, para fomentar el crecimiento de la producción de alto valor añadido.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El presidente
