

Bruxelles, 13 giugno 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

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. Comm.:	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
Oggetto:	Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2016 della Finlandia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 della Finlandia

Si allega per le delegazioni il progetto di raccomandazione del Consiglio in oggetto, riveduto e approvato dai vari comitati del Consiglio, basato sulla proposta della Commissione COM(2016) 346 final.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del...

sul programma nazionale di riforma 2016 della Finlandia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 della Finlandia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Finlandia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha anche adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016 e adottata dal Consiglio l'8 marzo 2016³. In quanto paese la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, la Finlandia dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tale raccomandazione.
- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Finlandia 2016, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese sia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015 sia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'8 marzo 2016 la Commissione ha presentato i risultati dell'esame approfondito. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Finlandia presenta squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare, è essenziale affrontare la perdita di competitività di costo accumulatasi nel corso degli anni, dovuta principalmente al fatto che la crescita dei salari ha superato per lungo tempo quella della produttività, portando a un drastico deterioramento delle partite correnti tra il 2008 e il 2012. L'analisi ha inoltre evidenziato notevoli rischi a medio e lungo termine per la sostenibilità delle finanze pubbliche già in difficoltà.

³ GU L 96 dell'11.3.2016, pag. 1.

- (3) Il 14 aprile 2016 la Finlandia ha presentato il programma nazionale di riforma 2016 e il programma di stabilità 2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁴, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica.
- (5) Il programma di stabilità 2016 indica un significativo impatto sul bilancio dell'eccezionale afflusso di rifugiati e fornisce elementi di prova adeguati in merito alla portata e alla natura di tali costi di bilancio aggiuntivi. Secondo la Commissione la spesa supplementare ammissibile è stata pari allo 0,05% del PIL nel 2015 ed è attualmente stimata allo 0,2% del PIL per il 2016. Le disposizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 tengono conto di questa spesa supplementare poiché l'afflusso di rifugiati è un evento eccezionale, il suo impatto sulle finanze pubbliche della Finlandia è significativo e consentire una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine non comprometterebbe la sostenibilità. Pertanto, al fine di tenere conto di questi costi, l'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine per il 2015 è stato ridotto. Per quanto riguarda il 2016, nella primavera del 2017 sarà effettuata una valutazione conclusiva, anche per quanto concerne gli importi ammissibili, sulla base dei dati osservati trasmessi dalle autorità finlandesi.

⁴ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

- (6) La Finlandia è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Il 18 maggio 2016 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, poiché il debito pubblico finlandese aveva superato il valore di riferimento del 60% del PIL nel 2015. Dalle conclusioni dell'analisi è emerso che il criterio del debito dovrebbe essere considerato soddisfatto. Nel programma di stabilità 2016 il governo prevede un miglioramento del saldo nominale a -2,5% del PIL nel 2016 e a -1,3% del PIL nel 2020. Il governo prevede di raggiungere l'obiettivo di bilancio a medio termine — ossia un disavanzo dello 0,5% del PIL in termini strutturali — entro il 2019. Secondo il programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe raggiungere un picco del 67,4% nel 2019 e diminuire al 67,2% nel 2020. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile. Le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine entro il 2019 non sono state illustrate in modo sufficientemente dettagliato. Sulla base delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, nel 2016 vi è il rischio di una qualche deviazione dall'aggiustamento raccomandato. Le conclusioni relative al 2016 non cambierebbero laddove l'impatto di bilancio dell'eccezionale afflusso di rifugiati fosse escluso dalla valutazione. A politiche invariate nel 2017 vi è il rischio di una deviazione significativa dall'aggiustamento raccomandato. Il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe continuare ad aumentare, raggiungendo il 66,9% nel 2017. Sulla base della sua valutazione del programma di stabilità e tenendo conto delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il Consiglio ritiene che la Finlandia potrebbe non ottemperare alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Ne consegue che per garantire la conformità saranno necessarie ulteriori misure nel 2016 e nel 2017.

- (7) A causa dell'invecchiamento della popolazione e della contrazione della forza lavoro, la spesa per le pensioni, la sanità e l'assistenza a lungo termine dovrebbe aumentare, passando dal 23,1% nel 2013 al 26,9% del PIL entro il 2030. Nel gennaio 2016 la Finlandia ha adottato una riforma delle pensioni che collegherà l'età pensionabile prevista dalla legge all'evoluzione della speranza di vita a partire dal 2027. I servizi sociali e sanitari prestati dai comuni ammontano al 10% del PIL. In assenza di una riforma del sistema, la spesa dovrebbe subire un incremento del 2,4% annuo in termini nominali e aumentare in percentuale del PIL. Le linee generali di un'ampia riforma amministrativa e della ristrutturazione dei servizi sanitari e sociali sono già state concordate. Tra i principali obiettivi della riforma figura la riduzione di 3 miliardi di EUR del divario di sostenibilità a lungo termine grazie a un miglior controllo dei costi. Tale obiettivo sarà conseguito attraverso l'integrazione dei servizi, il ricorso a soggetti più grandi per l'organizzazione dei servizi e la digitalizzazione. Prima che la riforma possa essere attuata come previsto a partire dal 2019, è ancora necessario precisarne tutti i dettagli e mettere in atto i piani di gestione del cambiamento. Il governo ha annunciato che le misure di attuazione della riforma saranno presentate alla fine del 2016. Considerando i tempi stretti e la portata della riforma, la sua attuazione non sarà agevole. È quindi importante che le proposte legislative siano adottate in maniera tempestiva.
- (8) Per ripristinare la competitività della Finlandia è necessario migliorare sotto vari aspetti il funzionamento del mercato del lavoro. A livello aggregato gli aumenti salariali sono stati moderati dalla sigla dell'accordo salariale concluso a livello centrale alla fine del 2013. In virtù dell'accordo, l'aumento su base annua dei salari negoziati è sceso dall'1,3% del quarto trimestre del 2013 allo 0,5% del quarto trimestre del 2015. Nel giugno 2015 le parti sociali hanno deciso di prorogare l'accordo per il 2016. Tuttavia la crescita della produttività del lavoro non è stata ancora ripristinata e quindi il costo nominale del lavoro per unità di prodotto dovrebbe aumentare, anche se con maggiore lentezza. I negoziati condotti per ristabilire la competitività di costo hanno portato alla conclusione di un patto di competitività tra le parti sociali il 29 febbraio 2016. Tuttavia per poter essere attuato questo accordo dovrà prima essere tradotto in accordi settoriali. Il patto di competitività sarà integrato da misure concordate tra le parti sociali per garantire una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e un nuovo modello di crescita dei salari, ancorando le retribuzioni a quelle dei settori che devono affrontare la concorrenza esterna. È importante che le misure concernenti il mercato del lavoro siano attuate in modo tale da rispettare pienamente il ruolo delle parti sociali.

- (9) A causa del calo della popolazione in età lavorativa è essenziale migliorare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro. Ciò richiede continui sforzi per integrare nel mercato del lavoro i lavoratori più anziani, i giovani, i disoccupati di lunga durata e i soggetti poco qualificati. Il tasso di occupazione è diminuito di oltre due punti percentuali, passando da un picco pre-crisi del 70,6% nel 2008 al 68,5% nel 2015, mentre la disoccupazione è aumentata dal 6,4% al 9,4%. Il tasso di occupazione delle persone anziane è in graduale miglioramento, ma rimangono in essere alcuni percorsi di uscita anticipata dal mondo del lavoro sotto forma di prestazioni di disoccupazione estese per i lavoratori anziani erogate fino al pensionamento (lo "scivolo della disoccupazione"); se non saranno ridotti, questo potrebbe limitare l'impatto positivo della riforma del sistema pensionistico adottata nel 2016. Gli effetti delle modifiche ai parametri dello scivolo della disoccupazione, operate nella precedente riforma delle pensioni, saranno valutati nel 2019. La disoccupazione di lunga durata è aumentata considerevolmente tra il 2008 e il 2014, passando dall'1,2% all'1,9% del totale della forza lavoro, nonostante da quest'ultima siano usciti molti dei disoccupati di lunga durata. La disoccupazione giovanile è aumentata, attestandosi al 22,4% nel 2015. I lavoratori che subiscono maggiormente le conseguenze del mediocre funzionamento del mercato del lavoro sono quelli poco qualificati. La riduzione del bilancio per le politiche attive del mercato del lavoro in un momento in cui vi è una richiesta crescente di tali misure potrebbe compromettere la possibilità per i suddetti gruppi di riprendere l'attività lavorativa. In termini di attivazione, il complesso sistema previdenziale con i diversi tipi di indennità può portare a livelli significativi di inattività e bassi salari. In considerazione dei tagli al bilancio per le politiche attive del mercato del lavoro è particolarmente importante affrontare queste trappole e introdurre incentivi positivi che incoraggino ad accettare proposte di lavoro, ad esempio favorendo la possibilità di coniugare lavoro e indennità. L'arrivo in Finlandia nel 2015 di un numero relativamente elevato di migranti e rifugiati potrebbe servire a contrastare gli effetti dell'invecchiamento demografico, a condizione però che questi siano integrati con successo nel mercato del lavoro e nel sistema scolastico. L'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro presenta dei problemi, in parte dovuti al cambiamento strutturale dell'economia dato che i nuovi posti di lavoro vengono creati in aree geografiche e settori diversi rispetto a quelli in cui sono andati perduti. Sono necessarie misure atte ad aumentare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili nella zona di Helsinki e politiche efficaci per aiutare i lavoratori ad aggiornare le proprie competenze e a trovare lavoro.

- (10) In Finlandia il contesto imprenditoriale è equivalente o migliore rispetto a quello di altre economie avanzate. Tuttavia la mancanza di concorrenza, in particolare nei servizi destinati principalmente al mercato interno, come la vendita al dettaglio e i trasporti, incide sulla competitività globale dell'economia finlandese. Le imprese ritengono che l'ingresso e la crescita in alcuni mercati siano ostacolati da un eccesso di obblighi normativi. È necessario affrontare questa situazione di eccessiva regolamentazione al fine di promuovere l'imprenditorialità e gli investimenti. Nel settore del commercio al dettaglio, la riforma della normativa in materia di pianificazione fisserà regole più flessibili per quanto concerne le dimensioni e l'ubicazione dei negozi. Prosegue la ristrutturazione nel settore dei beni e servizi scambiabili, il quale trarrebbe vantaggio dalla creazione di nuovi mercati, prodotti e servizi, in particolare quelli ad alto valore aggiunto. Il cambiamento strutturale potrebbe essere agevolato da politiche a sostegno della crescita, dell'internazionalizzazione e dell'innovazione delle imprese. Nell'autunno 2015 sono state approvate modifiche legislative che dovrebbero però essere attuate per la maggior parte soltanto tra il 2016 e il 2018. Il governo ha annunciato ulteriori riforme strutturali per rafforzare la concorrenza sul mercato.
- (11) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Finlandia che ha pubblicato nella relazione per paese 2016. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Finlandia negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Finlandia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 3.
- (12) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità e il suo parere⁵ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (13) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 2 e 3,

⁵ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

RACCOMANDA che la Finlandia adotti provvedimenti nel 2016 e nel 2017 al fine di:

1. pervenire a un aggiustamento di bilancio annuale verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari almeno allo 0,5% del PIL nel 2016 e allo 0,6% del PIL nel 2017; usare le eventuali entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; assicurare l'adozione e l'attuazione tempestive della riforma amministrativa al fine di migliorare l'efficacia in termini di costi dei servizi sociali e sanitari;
2. nel rispetto del ruolo delle parti sociali, assicurare che il sistema di fissazione delle retribuzioni rafforzi la contrattazione salariale a livello locale ed elimini le rigidità, favorendo la competitività e un approccio maggiormente improntato al settore delle imprese esportatrici; offrire maggiori incentivi affinché vengano accettati i posti di lavoro e assicurare misure attive per il mercato del lavoro che siano sufficienti e mirate, anche per coloro che provengono da un contesto migratorio; adottare misure volte a ridurre le disparità regionali e l'inadeguatezza delle competenze;
3. proseguire gli sforzi intesi ad aumentare la concorrenza nei servizi, compresi quelli al dettaglio; promuovere l'imprenditorialità e gli investimenti, anche riducendo gli oneri amministrativi e regolamentari, per favorire la crescita della produzione ad alto valore aggiunto.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*
