RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

dell'11 luglio 2017

sul programma nazionale di riforma 2017 della Finlandia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 della Finlandia

(2017/C 261/25)

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 economiche ([1]), 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 macroeconomici ([2]), 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,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

(1) Il 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2017. Il Consiglio europeo del 9 e 10 marzo 2017 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 16 novembre 2016 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 9 e 10 marzo 2017. Il 21 marzo 2017 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro («raccomandazione per la zona euro») ([3]).

(2) In quanto Stato membro 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 della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 2.

(3) Il 22 febbraio 2017 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Finlandia 2017, nella quale sono stati valutati i progressi compiuti dalla Finlandia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 12 luglio 2016, il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese adottate negli anni precedenti e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende anche l'esame approfondito ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati anch'essi pubblicati il 22 febbraio 2017. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Finlandia non presenta squilibri macroeconomici.

([1]) GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
([2]) GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
([3]) GU C 92 del 24.3.2017, pag. 1.

(4) Il 28 aprile 2017 la Finlandia ha presentato il programma nazionale di riforma 2017 e il programma di stabilità 2017. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle relative correlazioni.

(5) La programmazione dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ([1]), ove necessario per sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio, la Commissione può chiedere allo 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 di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica.

(6) La Finlandia è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Nel suo programma di stabilità 2017, il governo prevede un deterioramento del saldo nominale dal — 1,9 % del PIL nel 2016 al — 2,3 % nel 2017, cui farà seguito un miglioramento costante che lo porterà al livello di — 0,2 % nel 2020. L'obiettivo di bilancio a medio termine — pari ad un disavanzo dello 0,5 % del PIL in termini strutturali — dovrebbe essere raggiunto a partire dal 2019. Tuttavia, in base al saldo strutturale ricalcolato ([2]), l'obiettivo di bilancio a medio termine sarà raggiunto soltanto nel 2020. Secondo il programma di stabilità 2017, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe raggiungere un picco del 64,7 % nel 2017 per poi scendere al 62,7 % nel 2020. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio risulta quindi favorevole, soprattutto per quanto riguarda il 2018 e il 2019 e si basa sull'assunto che l'occupazione aumenti del 2 % circa all'anno nel biennio 2018-2019, una percentuale che si pone significativamente al di sopra dell'aumento anno medio degli ultimi 10 anni (+ 0,2 %).

(7) Il 22 maggio 2017 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE perché il debito pubblico della Finlandia aveva superato il valore di riferimento del 60 % del PIL. Sulla base dell'esame di tutti i fattori pertinenti, la relazione concludeva che il criterio del debito dovrebbe essere considerato rispettato.

(8) Il programma di stabilità 2017 indica che l'eccezionale afflusso di rifugiati ha esercitato una significativa incidenza sul bilancio e fornisce elementi di prova adeguati in merito alla portata e alla natura di tali costi di bilancio supplementari. Secondo il programma di stabilità 2017, nel 2016 tali costi sono stati pari allo 0,34 % del PIL. La Commissione ritiene che la spesa supplementare ammissibile nel 2016 sia stata pari allo 0,17 % del PIL. 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 inconsueto che ha rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche della Finlandia e visto che la sostenibilità non sarebbe compromessa se si consentisse una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. Pertanto, al fine di tenere conto di questi costi, l'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine per il 2016 è stato ridotto. Secondo il programma di stabilità 2017, nello stesso anno i costi relativi all'afflusso eccezionale di rifugiati dovrebbero diminuire dello 0,15 % del PIL. La Commissione effettuerà una valutazione finale sul 2017, comprensiva degli importi ammissibili, nella primavera del 2018 sulla base dei dati osservati forniti dalle autorità finlandesi.

(9) Nel documento programmatico di bilancio 2017 la Finlandia ha chiesto di potersi avvalere della flessibilità nell'ambito del braccio preventivo in base alla «Posizione comune sulla flessibilità nel patto di stabilità e crescita», approvata dal Consiglio Ecofin nel febbraio 2016, in considerazione della progettata attuazione di importanti riforme strutturali con ricadute positive sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche (richiesta di flessibilità pari allo 0,5 % del PIL) e delle spese nazionali destinate ai progetti cofinanziati dall'Unione nel quadro dei fondi SIE (richiesta di flessibilità pari allo 0,1 % del PIL).

(10) La richiesta di flessibilità per le riforme strutturali si riferisce alle riforme del mercato del lavoro, in particolare il patto per la competitività e la riforma delle pensioni. Per oltre il 90 % dei dipendenti, il patto congela le retribuzioni per 12 mesi ed aumenta a titolo definitivo il tempo lavorativo annuo di 24 ore, senza compensazione. Inoltre, sulla base di un'altra disposizione definitiva prevista dal patto, i dipendenti parteciperanno in misura maggiore al pagamento dei contributi di previdenza sociale. A compensazione del congelamento dei salari e dell'aumento degli oneri a carico dei dipendenti, il governo ha introdotto una riduzione permanente delle imposte sui redditi da lavoro a partire dal 2017. La riforma delle pensioni porterà, entro il 2027, l'età minima di pensionamento dagli attuali 63

([1]) 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).

([2]) Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

anni a 65 anni e successivamente essa sarà modificata in base alla speranza di vita. Entrambe le riforme sono entrate in vigore nel 2017. Grazie al patto per la competitività, il miglioramento della competitività di costo potrebbe generare un incremento dell'occupazione e una crescita del PIL reale pari a circa l'1,5 % — 2 %, in base al documento programmatico di bilancio 2017. Le stime dell'incidenza sull'occupazione o sul PIL non sono molto precise, data la natura del provvedimento, ma risultano nel complesso plausibili. Si può pertanto ritenere che le riforme avranno effetti positivi sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Inoltre, i risultati della valutazione approfondita della stima del divario tra prodotto effettivo e potenziale per il 2017, realizzata sulla base delle previsioni di primavera 2017 della Commissione, indicano che nel 2017 la Finlandia rispetterà il parametro di riferimento minimo. Come garanzia supplementare relativa al rispetto del valore di riferimento del disavanzo pari al 3 % del PIL, il governo si è impegnato pubblicamente ad adottare nel 2017, se necessario, misure supplementari per garantire la conformità con le norme di bilancio, fra cui in particolare il rispetto del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. In base a quanto precede, si può ritenere che la Finlandia possa attualmente beneficiare della deviazione temporanea richiesta, pari allo 0,5 % del PIL nel 2017, a condizione che essa dia adeguata attuazione alle riforme concordate, aspetto che sarà monitorato nell'ambito del semestre europeo.

(11) Per quanto riguarda la richiesta di flessibilità per investimenti supplementari, le informazioni fornite nel quadro del programma di stabilità 2017 paiono confermare che la deviazione temporanea della Finlandia dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine del 2017 venga effettivamente usata per incrementare gli investimenti. Di conseguenza, tenendo anche conto degli elementi sopra indicati relativi al parametro di riferimento minimo e del fatto che la valutazione approfondita della stima del divario tra prodotto effettivo e potenziale conferma che il paese sta attraversando un periodo di congiuntura economica sfavorevole, la Finlandia può attualmente beneficiare di una deviazione temporanea dello 0,1 % del PIL nel 2017, per far fronte alle spese nazionali destinate agli investimenti in progetti cofinanziati dall'Unione. La Commissione effettuerà una valutazione ex post per verificare quale sia l'importo effettivo della spesa nazionale per progetti di investimento cofinanziati e della relativa tolleranza concessa.

(12) Il 12 luglio 2016 il Consiglio ha raccomandato alla Finlandia di realizzare nel 2017 un aggiustamento annuo verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari almeno allo 0,6 % del PIL. Le previsioni di primavera 2017 della Commissione indicano che nel 2017 esiste un margine per un'ulteriore deviazione temporanea dello 0,6 % del PIL, in base alle clausole sulle riforme strutturali e sugli investimenti, fermo restando l'obbligo di rispettare il parametro di riferimento minimo (ovverosia un disavanzo strutturale dell'1,1 % del PIL). Pertanto, nel 2017 dovrebbe poter essere autorizzato un deterioramento del saldo strutturale pari allo 0,5 % del PIL. In base alle previsioni di primavera 2017 della Commissione, la Finlandia risulterebbe conforme ai requisiti del braccio preventivo. Anche tenendo conto dell'attuale stima aggiornata della diminuzione dell'incidenza sul bilancio 2017 dell'afflusso eccezionale di rifugiati, la conclusione complessiva della valutazione non cambierebbe. Per il 2018, la Finlandia dovrebbe raggiungere il suo obiettivo di bilancio a medio termine, tenendo in considerazione la tolleranza relativa agli eventi inconsueti (concessa per il 2016) e quella relativa all'attuazione delle riforme strutturali e degli investimenti (concessa per il 2017) ([1]). Sulla base delle previsioni di primavera 2017 della Commissione, ciò è coerente con un tasso massimo di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta ([2]) dell'1,6 %, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,1 % del PIL. A politiche invariate, la Finlandia risulterebbe conforme ai requisiti del braccio preventivo nel 2018. Anche tenendo conto dell'attuale stima aggiornata della diminuzione dell'incidenza sul bilancio 2017 dell'afflusso eccezionale di rifugiati, la conclusione complessiva della valutazione non cambierebbe. Nel contempo, la Finlandia non dovrebbe però conformarsi prima facie al parametro per la riduzione del debito né nel 2017 né nel 2018. Nel complesso, il Consiglio è del parere che la Finlandia debba essere pronta ad adottare ulteriori misure per garantire la conformità.

(13) 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 % del PIL del 2013 al 27 % entro il 2030. Nel gennaio 2017 è entrata in vigore una riforma delle pensioni che prevede l'innalzamento, entro il 2027, dell'età minima di pensionamento dagli attuali 63 anni a 65 anni, età che sarà successivamente modificata in base all'evoluzione della speranza di vita. I costi dei servizi sociali e sanitari, attualmente di competenza dei comuni, ammontano al 10 % del PIL. In assenza di una riforma del sistema, nei prossimi anni la spesa dovrebbe subire un incremento del 4,4 % annuo in termini nominali e aumentare in percentuale del PIL. Tra i principali obiettivi delle riforme figura la riduzione del divario di sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche grazie a un miglior controllo dei costi. Tale obiettivo sarà conseguito attraverso l'integrazione dei servizi, il ricorso a entità di maggiori

([1]) La Finlandia è autorizzata a deviare dal suo obiettivo di bilancio a medio termine nel 2018, in quanto le deviazioni temporanee sono riportate per un periodo di tre anni.

([2]) La spesa pubblica netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. Gli investimenti fissi lordi finanziati a livello nazionale sono spalmati su un periodo di 4 anni. Rientrano nel calcolo le misure discrezionali in materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure una tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa.

dimensioni per la fornitura dei servizi e la digitalizzazione. La prima serie di proposte legislative per le riforme dei servizi sociali e sanitari è stata presentata al parlamento nel marzo 2017. Tali norme definiranno il quadro giuridico in cui opereranno le 18 nuove regioni cui i comuni cederanno la responsabilità della fornitura dei servizi sociali e sanitari a partire dal 2019. Le proposte legislative che toccano gli aspetti più controversi della riforma, in particolare la libertà dei pazienti di scegliere il proprio fornitore di servizi, sono state presentate al Parlamento all'inizio di maggio 2017 e dovranno essere adottate per essere attuate a partire dal 2019, come previsto.

(14) Negli ultimi anni gli aumenti salariali sono stati moderati. Nel periodo 2014-2016 l'aumento medio su base annua dei salari negoziati è stato pari allo 0,7 %. A causa della crescita moderata della produttività della manodopera, la competitività di costo è migliorata solo gradualmente. Nel 2016 le parti sociali hanno sottoscritto il patto per la competitività, volto a migliorare progressivamente la competitività di costo della Finlandia nel 2017. Per oltre il 90 % dei dipendenti, il patto per la competitività congela le retribuzioni per 12 mesi ed aumenta a titolo definitivo il tempo lavorativo annuo di 24 ore, senza compensazioni aggiuntive. Inoltre, sulla base di un'altra disposizione definitiva prevista dal patto, i dipendenti parteciperanno in misura maggiore al pagamento dei contributi di previdenza sociale. Le misure in questione sono finalizzate a sostenere l'espansione delle esportazioni e l'incremento dell'occupazione nei prossimi anni. La prossima tornata di negoziati salariali prevista per la seconda metà del 2017 sarà fondamentale per garantire l'efficacia degli effetti positivi attesi, in quanto il patto per la competitività non è riuscito a colmare completamente il divario di competitività di costo con le economie comparabili.

(15) La situazione del mercato del lavoro ha cominciato a migliorare gradualmente nel 2016, ma le sfide da affrontare rimangono. Tra il 2008 e il 2015 l'occupazione nel settore manifatturiero è diminuita del 21 % ed altri settori, come quello edile, immobiliare e dell'assistenza sanitaria, manifestano sintomi di carenza di manodopera. Tale situazione conferma la necessità di adottare politiche mirate ed attive inerenti al mercato del lavoro e di continuare ad investire nell'istruzione degli adulti e nella formazione professionale al fine di agevolare la mobilità occupazionale. Nel 2016, il rapporto dei posti di lavoro disponibili rispetto ai posti di lavoro occupati ha raggiunto un livello quasi altrettanto elevato che nel 2007, mentre il tasso di disoccupazione è risultato più alto di due punti percentuali. Ciò è probabilmente indice di squilibri tra la domanda e l'offerta di manodopera, della scarsa attrattiva di alcuni posti di lavoro disponibili o dell'insufficienza degli incentivi ad accettare le proposte di lavoro. Affinché il mercato del lavoro possa evidenziare risultati migliori per quanto riguarda i lavoratori non attivi, in particolare quelli nella fascia di età 25-39 anni, i disoccupati di lunga durata e i lavoratori migranti, è necessario che l'impegno profuso non venga meno. Anche per garantire migliori risultati a livello di integrazione sociale ed inserimento nel mondo del lavoro delle persone provenienti da un contesto migratorio sarà necessario continuare ad investire nella loro istruzione.

(16) In termini di attivazione, il complesso sistema previdenziale, caratterizzato da diversi tipi di indennità, può generare livelli significativi di inattività, salari bassi e problemi burocratici nei casi di ripristino delle indennità. Affrontare tali questioni è di cruciale importanza. Per aumentare gli incentivi ad accettare le offerte di lavoro, sono state adottate misure per rendere più vincolante l'obbligo per i disoccupati di accettare le offerte di lavoro e di partecipare ai programmi di attivazione. Inoltre, è stata ridotta la durata delle indennità di disoccupazione proporzionali agli stipendi e sono stati introdotti incentivi positivi, ad esempio la possibilità di utilizzare le indennità di disoccupazione di base come sussidi alla mobilità o come integrazioni salariali per attivare le persone in cerca di lavoro. Inoltre, gli incentivi ad accettare le offerte di lavoro potrebbero essere associati all'eliminazione alle attuali barriere burocratiche che ostacolano l'accesso al lavoro o la realizzazione di ambizioni imprenditoriali.

(17) La competitività non di costo costituisce un freno alle esportazioni e può raffreddare l'interesse degli investitori stranieri per la Finlandia. Un cambiamento strutturale è in corso ma ha recentemente registrato un rallentamento. Sono già stati compiuti progressi nell'apertura alla concorrenza dei servizi in settori quali il commercio al dettaglio e i trasporti e sono state avanzate proposte per aumentare la concorrenza anche in altri settori di servizi nazionali. Se è vero che dai raffronti internazionali la Finlandia emerge tra i primi paesi del mondo in termini di contesto imprenditoriale e di capacità di attirare gli investimenti, l'attuale tasso di investimenti esteri in Finlandia è al di sotto della media dell'Unione, rispetto alle dimensioni dell'economia.

(18) Nell'ambito del semestre europeo 2017, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Finlandia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2017. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2017, il programma nazionale di riforma 2017, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Finlandia negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della pertinenza dei programmi e delle misure di follow-up 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.

(19) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2017 e il suo parere [1] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che la Finlandia adotti provvedimenti nel 2017 e nel 2018 al fine di:

1. perseguire la sua politica di bilancio conformemente ai requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, il che implica il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2018, tenendo conto della tolleranza relativa agli eventi inconsueti, dell'attuazione delle riforme strutturali e degli investimenti per cui è stata concessa una deviazione temporanea; 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. promuovere l'ulteriore allineamento dei salari all'andamento della produttività, nel pieno rispetto del ruolo delle parti sociali; adottare misure mirate inerenti alle politiche attive del mercato del lavoro per affrontare le sfide occupazionali e sociali e fornire incentivi che incoraggino ad accettare le proposte di lavoro e che promuovano l'imprenditorialità;
3. continuare a migliorare il quadro normativo e a ridurre gli oneri amministrativi per aumentare la concorrenza nei servizi e per promuovere gli investimenti.

Fatto a Bruxelles, l'11 luglio 2017

Per il Consiglio

Il presidente

T. TÕNISTE

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