RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 12 luglio 2011

sul programma nazionale di riforma 2011 della Finlandia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato della Finlandia, 2011-2014

(2011/C 216/02)

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 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

(1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione [2], che insieme formano gli «orientamenti integrati». Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima Analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di governanza economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.

(4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'Analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

(5) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

(6) Il 6 aprile 2011 la Finlandia ha presentato l'aggiornamento 2011 del suo programma di stabilità per il periodo 2011-2014 e il suo programma nazionale di riforma 2011. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.

(7) All'apice della crisi economica mondiale, la Finlandia ha registrato un forte calo del PIL, vista l'economia tradizionalmente basata sull'andamento delle esportazioni delle sue principali industrie. Nel 2009 il PIL ha subito una contrazione dell'8,2 % dovuta a una flessione eccezionalmente marcata del volume delle esportazioni (crollato del 20 %) e ai relativi risvolti negativi sulla fiducia degli investitori. Il tasso di disoccupazione è aumentato di circa 2 punti percentuali, passando dal 6,4 % della forza lavoro nel 2008 all'8,3 % nel 2010. La ripresa economica è stata forte, evidenziando un'espansione del PIL del 3,1 % nel 2010, sostenuta sia dalla domanda interna che dalla ripresa delle esportazioni. Dopo una breve battuta d'arresto nel 2009, si è assistito a una rapida ripresa dei prezzi immobiliari e dell'edilizia residenziale, che hanno rapidamente superato i livelli pre-crisi, sollevando una certa preoccupazione circa l'eccessiva espansione del mercato immobiliare. La Finlandia è uscita dalla crisi economica con un disavanzo delle amministrazioni pubbliche pari al 2,5 % del PIL e un debito pubblico pari al 48,5 % del PIL nel 2010.

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

[2] Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio, del 19 maggio 2011, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 138 del 26.5.2011, pag. 56).

(8) In base alla valutazione del programma di stabilità aggiornato a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico alla base del programma di stabilità sia plausibile per il periodo 2011-2012, ma leggermente troppo ottimistico per gli anni successivi. Per il periodo 2011-2012, lo scenario macroeconomico è in linea con le previsioni di primavera dei servizi della Commissione. Per il periodo 2013-2015, il programma di stabilità prevede una crescita di circa il 2 % del PIL, leggermente superiore alla stima di crescita potenziale dell'1,5 % e quindi potenzialmente soggetta a rischi di revisione al ribasso. L'obiettivo della strategia di bilancio è di ridurre il disavanzo allo 0,9 % del PIL nel 2011 e allo 0,7 % nel 2012, sulla scia del miglioramento ciclico dell'economia e di misure di risanamento già varate dal precedente governo. L'aggiornamento del programma di stabilità aggiornato non prevede tuttavia ulteriori risanamenti di bilancio per il periodo 2013-2015. I rischi per gli obiettivi di bilancio sembrano compensarsi. Il fattore di rischio più significativo dipende dal contesto macroeconomico mondiale, che ha da sempre esercitato un forte impatto sull'economia finlandese orientata all'esportazione.

(9) L'ultimo aggiornamento del programma di stabilità non prevede di sfruttare il previsto miglioramento delle condizioni economiche per il risanamento del bilancio a medio termine. Mentre l'obiettivo di medio termine (OMT), quantificato dalle autorità finlandesi ad un avanzo strutturale dello 0,5 % del PIL, dovrebbe essere raggiunto nel 2011, si prevede che negli anni successivi il saldo strutturale scenderà al di sotto dell'obiettivo prefissato.

(10) In base alla più recente valutazione della Commissione, la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche appare a medio rischio. Se le misure per contrastare gli effetti dell'invecchiamento demografico sono state una delle priorità dei governi che si sono succeduti in Finlandia, il paese deve affrontare un forte ed immediato mutamento demografico e le finanze pubbliche evidenziano ancora un notevole divario di sostenibilità. Questa sfida si ripercuote su molti settori. L'invecchiamento della popolazione comporterà un notevole aumento della domanda di servizi connessi alla terza età, per lo più erogati dagli enti locali finlandesi. Vari studi hanno riscontrato che il miglioramento della produttività dei servizi pubblici è stato debole negli ultimi anni. Le autorità finlandesi hanno già messo in atto una serie di misure volte a riformare il servizio pubblico e a sostenere la produttività a livello sia di governo centrale, sia di enti locali. Gli investimenti relativamente cospicui in tecnologie dell'informazione nel settore pubblico non si sono ancora tradotti in un aumento della produttività, a riprova del fatto che agli investimenti vanno affiancati cambiamenti strutturali e amministrativi. Nel complesso, vi è ancora margine per ulteriori misure di sostegno alla produttività e di contenimento dei costi nella prestazione dei servizi pubblici.

(11) L'attuale aumento della disoccupazione a lungo termine è fonte di preoccupazione. Tra il 2005 e il 2008, la disoccupazione di lunga durata ha registrato un calo sostanziale, ma ha ripreso la sua crescita nel 2009. A fine marzo 2011, il numero di disoccupati di lungo periodo ammontava a 57 400, ossia 12 400 unità in più rispetto all'anno precedente. Molti dei disoccupati di lunga durata rientrano attualmente nella fascia d'età compresa tra i 55 e i 64 anni. Considerati i modelli di pensionamento, l'aumento più significativo della disoccupazione si registra nel gruppo d'età compreso tra i 45 e i 54 anni. Sebbene la Finlandia presenti un tasso di disoccupazione di lunga durata inferiore alla media UE, il fenomeno andrebbe affrontato nella prospettiva di garantire l'offerta di manodopera anche in futuro e di promuovere l'inclusione sociale. L'esperienza dimostra che è la disoccupazione di lungo periodo ad aumentare particolarmente il rischio di povertà e di esclusione sociale. Benché la crescita del tasso di disoccupazione a lungo termine sia riconosciuta dalle autorità finlandesi come un problema impellente, sino ad oggi non è stata concepita nessuna strategia globale per contrastarla. Durante la crisi la Finlandia ha esteso efficacemente le misure attive per il mercato del lavoro (PAML) per fare fronte alla disoccupazione giovanile. Tale iniziativa ha contribuito a ridurre il fenomeno in questione tra il 2010 e il 2011, che si conferma tuttavia superiore alla media UE e potrebbe richiedere misure complementari. Analogamente, il rafforzamento e un migliore orientamento delle PAML contribuirebbero ad invertire la tendenza negativa della disoccupazione a lungo termine.

(12) Alla luce delle evoluzioni demografiche, l'aumento del tasso di occupazione tra i lavoratori più anziani è importante per le finanze pubbliche e fondamentale per rispondere alla futura domanda di lavoro. La Finlandia ha riformato il proprio sistema pensionistico nel 2005 e dal 2009 le prestazioni pensionistiche sono ancorate, contrariamente all'età pensionabile prevista per legge, a coefficienti di calcolo correlati alla speranza di vita. Alla luce del continuo aumento della speranza di vita, tale correlazione non gioverebbe soltanto all'offerta di manodopera, ma contribuirebbe altresì a garantire pensioni adeguate. Negli ultimi anni la Finlandia ha introdotto regimi di prepensionamento, ma vi è ancora un certo margine di manovra per ulteriori misure a sostegno dell'occupazione tra i non più giovani. Ad esempio, l'estensione dei sussidi di disoccupazione alla popolazione più anziana è strutturata in maniera sostanzialmente analoga alle cosiddette «pensioni di disoccupazione» ormai abolite. Nonostante i progressi registrati nell'ultimo decennio, il tasso di occupazione tra i lavoratori più anziani e l'età di pensionamento effettiva sono troppo bassi. La disabilità figura molto spesso come causa di prepensionamento. Al fine di innalzare l'età di pensionamento effettiva occorrono misure in grado di tener anche conto della qualità della vita lavorativa, ivi compreso il benessere e la salute dei dipendenti. Ciò è importante in particolare in considerazione dell'elevato numero di persone che percepiscono pensioni di invalidità. Dal 2009 la Finlandia ha speso circa 21 milioni di EUR per progetti volti a migliorare l'ambiente lavorativo. L'impatto di tali iniziative andrebbe valutato. In Finlandia la partecipazione alla formazione permanente è sempre stata molto elevata e continuerà a rivestire un ruolo importante a fronte dei cambiamenti demografici e delle nuove esigenze in materia di qualifiche professionali.

(13) Rafforzare la concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, è divenuta un'esigenza sempre più importante al fine di aumentare la produttività e sfruttare il potenziale di crescita economica. L'isolamento geografico e la scarsa densità di popolazione della Finlandia fiaccano la concorrenza tra le imprese, comportando una crescita della produttività relativamente contenuta nei settori non commerciabili. Le strutture commerciali esistenti sono in parte caratterizzate da un'elevata concentrazione, in particolare nell'industria alimentare e nel commercio all'ingrosso e al dettaglio. Ciò potrebbe condizionare il livello relativamente elevato dei prezzi al consumo, per quanto anche il trasporto sulle lunghe distanze potrebbe svolgere un ruolo in tal senso. I prezzi al dettaglio sono tra i più elevati dell'UE. La concorrenza nel commercio al dettaglio, nonostante qualche recente allentamento, continua ad essere in parte ostacolata dalla normativa vigente e da un mercato che presenta barriere all'entrata e all'uscita per imprese straniere e nazionali.

(14) Gli impegni specifici nell'ambito del patto Euro Plus non sono esplicitamente ripresi nei programmi di stabilità e nei programmi nazionali di riforma finlandesi, ma dovrebbero essere presentati una volta formato il nuovo governo.

(15) La Commissione ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, tenendo conto non solo della loro importanza per la sostenibilità delle politiche finanziarie e socioeconomiche in in Finlandia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, vista la necessità di rafforzare la governanza economica complessiva dell'UE. La Commissione ritiene che debbano essere specificate le misure di risanamento del bilancio nel medio termine e che siano necessari nuovi interventi per migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche, anche accrescendo la produttività del settore pubblico. Sono inoltre necessarie nuove misure volte ad accrescere gli incentivi al lavoro e ad innalzare l'età effettiva d'uscita dal mercato del lavoro, nonché ad aumentare la produttività e la concorrenza nei mercati dei servizi.

(16) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 2 giugno 2010, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato della Finlandia per il 2011 e il suo parere [1] trova riscontro, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai seguenti punti 1 e 2. Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma della Finlandia,

RACCOMANDA che la Finlandia adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

1. continuare il processo di risanamento del bilancio sfruttando gli introiti imprevisti per ridurre il disavanzo e varando misure supplementari per mantenere la posizione di bilancio al di sopra dell'obiettivo di medio termine, in particolare mediante il rispetto del parametro della spesa a medio termine;

2. adottare ulteriori misure per realizzare incrementi di produttività e risparmi di costi nella prestazione di servizi pubblici, tra cui modifiche strutturali, al fine di raccogliere le sfide derivanti dall'invecchiamento della popolazione;

3. orientare meglio le politiche attive del mercato del lavoro verso i disoccupati di lunga durata e i giovani;

4. adottare misure volte a migliorare l'impiegabilità dei lavoratori più anziani e la loro partecipazione alla formazione permanente; prendere ulteriori provvedimenti, in consultazione con le parti sociali e in conformità della prassi nazionali, per incoraggiare i lavoratori più anziani a rimanere sul mercato del lavoro, mediante misure volte a ridurre l'uscita precoce dal mercato del lavoro e aumentare l'età effettiva di pensionamento. Alla luce del sistema esistente di collegamento tra le prestazioni pensionistiche e la speranza di vita, prendere in considerazione un collegamento tra l'età pensionabile prevista per legge e la speranza di vita;

5. prendere ulteriori provvedimenti per aprire ancora di più il settore dei servizi ridefinendo il quadro normativo e rimuovendo le restrizioni per facilitare l'accesso di nuovi attori ai mercati in detto settore, in particolare nel commercio al dettaglio.

Fatto a Bruxelles, addì 12 luglio 2011.

Per il Consiglio
Il presidente
J. VINCENT-ROSTOWSKI

[1] Previsto all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97.