



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.4.2004
COM (2004) 238 definitivo

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

**relativa all'aggiornamento per il 2004 degli indirizzi di massima per le politiche
economiche degli Stati membri e della Comunità
(per il periodo 2003-2005)**

(presentata ai sensi dell'articolo 99, paragrafo 2 del trattato che istituisce la Comunità
europea)

INDICE

I.	Indirizzi generali di politica economica.....	3
1.	L'attuale strategia resta valida	3
2.	Un contesto economico migliorato	4
3.	Integrare i dieci nuovi Stati membri negli indirizzi di massima 2003-2005	5
3.1	Politiche macroeconomiche orientate verso la crescita e la stabilità	6
3.2	Riforme economiche dirette ad elevare il potenziale di crescita europeo.....	7
3.3	Rafforzamento della sostenibilità.....	10
II.	Indirizzi di politica economica specifici per paese	12
1.	Belgio.....	12
2.	Danimarca	12
3.	Germania.....	12
4.	Grecia.....	13
5.	Spagna.....	14
6.	Francia	14
7.	Irlanda	15
8.	Italia	15
9.	Lussemburgo.....	16
10.	Paesi Bassi	16
11.	Austria.....	17
12.	Portogallo.....	17
13.	Finlandia	18
14.	Svezia.....	18
15.	Regno Unito.....	18
16.	Cipro	19
17.	Repubblica Ceca	22
18.	Estonia	27
19.	Ungheria.....	31
20.	Lettonia	36
21.	Lituania	41
22.	Malta	46
23.	Polonia	50
24.	Slovacchia.....	56
25.	Slovenia	60

I. INDIRIZZI GENERALI DI POLITICA ECONOMICA

1. L'ATTUALE STRATEGIA RESTA VALIDA

Il 26 giugno 2003 il Consiglio ha adottato una raccomandazione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati Membri e della Comunità per il periodo 2003-2005¹. Questi indirizzi di massima costituiscono la strategia di politica economica a medio termine dell'UE e sono incentrati sul contributo che le politiche economiche possono apportare al conseguimento dell'obiettivo strategico di Lisbona. Gli indirizzi vertono principalmente sui seguenti elementi:

- politiche macroeconomiche orientate verso la crescita e la stabilità;
- riforme economiche volte ad elevare il potenziale di crescita dell'Europa;
- rafforzamento della sostenibilità.

Alla luce dei risultati di una prima valutazione del seguito dato agli indirizzi di massima del 2003-2005, presentati nella relazione sull'attuazione², e delle indicazioni provenienti dal Consiglio europeo della primavera 2004, la presente raccomandazione aggiorna e completa la strategia già approvata. Non si ritengono necessari grandi adeguamenti di indirizzo che giustifichino una modifica degli orientamenti di massima. L'accento dell'aggiornamento è posto sull'integrazione dei dieci nuovi Stati membri nell'attuale quadro di coordinamento della politica economica.

Nella parte I della raccomandazione sono esposte le considerazioni relative all'applicazione degli indirizzi di massima del 2003-2005 ai nuovi Stati membri. Gli attuali indirizzi restano tutti validi e immutati e sono applicabili a tutti gli Stati membri e alla Comunità. Per completare l'attuale strategia, la parte II presenta raccomandazioni specifiche per ognuno dei dieci nuovi Stati membri e aggiorna le osservazioni specifiche formulate per Germania, Grecia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito onde consentire adeguamenti nel campo delle politiche di bilancio.

¹ Raccomandazione del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati Membri e della Comunità (per il periodo 2003-2005) 2003/555/CE, pubblicata nella Gazzetta ufficiale L 195 del 1° agosto 2003, pag. 1.

² Comunicazione della Commissione 'First Report on the Implementation of the 2003-2005 Broad Economic Policy Guidelines' COM(2004)20 final, adottata il 21 gennaio 2004 (non disponibile in italiano).

2. UN CONTESTO ECONOMICO MIGLIORATO

La ripresa economica sta finalmente prendendo piede nell'UE sulla spinta di un miglioramento generale del contesto internazionale. La crescita del PIL si è gradualmente consolidata dall'estate 2003, quando sono stati adottati gli indirizzi di massima; le esportazioni sono il fattore principale che ha dato il via alla ripresa, nonostante il rafforzamento dell'euro. Vi sono anche le condizioni per un miglioramento della domanda interna: sta crescendo la fiducia tra le imprese e tra i consumatori, i tassi di interesse sono ai minimi storici e i corsi delle azioni stanno risalendo. In base a queste premesse, le previsioni economiche della primavera 2004 prospettano la continuazione della ripresa, così che la crescita dovrebbe raggiungere il suo livello potenziale verso la fine del 2004. È necessario consolidare questi primi segnali di crescita. Il Consiglio europeo del dicembre 2003 ha approvato l'avvio di un'azione mirata intesa a favorire la crescita sostenibile.

L'inflazione dovrebbe scendere sotto il 2% nel corso del 2004 e diminuire ancora nel 2005. Se da un lato gli incrementi dei prezzi amministrati e delle imposte indirette spingeranno i prezzi al rialzo nel 2004, dall'altro l'esaurirsi degli effetti temporanei dei passati aumenti dei prezzi di taluni prodotti alimentari avranno l'effetto opposto. Allo stesso modo, l'apprezzamento dell'euro frenerà l'aumento dei prezzi, così come ha ampiamente assorbito l'aumento del prezzo del petrolio espresso in dollari. Poiché si prevede inoltre il mantenimento della moderazione salariale a medio termine e la ripresa ciclica della produttività del lavoro, la crescita del costo nominale unitario della manodopera potrebbe diminuire nettamente, contribuendo in tal modo alla stabilità dei prezzi.

La situazione del mercato del lavoro tende a riflettere con un certo ritardo gli sviluppi economici. Dopo un periodo di stagnazione nel 2003, l'occupazione dovrebbe trarre beneficio dall'inversione di tendenza e dalla ripresa generale delle attività economiche verificatesi nella seconda metà dello scorso anno. Tuttavia, il carattere graduale della ripresa dovrebbe consentire solo un modesto aumento dell'occupazione nel 2004, ma un incremento più vigoroso nel 2005.

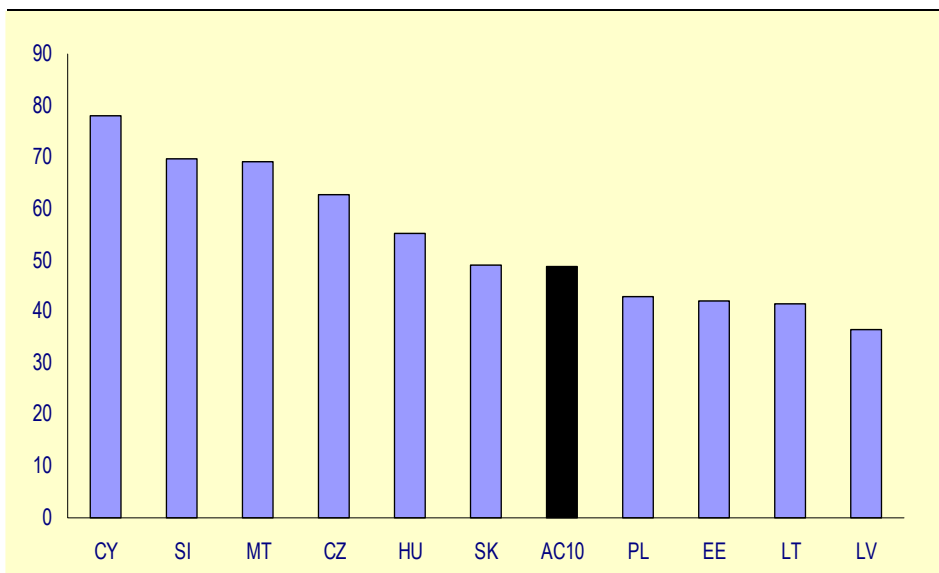
Nel complesso la situazione economica evolve secondo le attese che prevalevano quando è stata adottata la strategia di politica economica a medio termine: l'economia si sta riprendendo, anche se ad un ritmo moderato, e le previsioni per il 2004-2005 non rivelano squilibri macroeconomici che richiedano un cambiamento d'indirizzo. Allo stesso tempo, le previsioni mettono in evidenza che la capacità di adeguamento dell'economia UE è ancora lenta e la crescita potenziale limitata. È pertanto fondamentale sfruttare appieno il miglioramento delle condizioni economiche per compiere progressi decisivi nell'adozione delle misure di riforma strutturale colmando la discrepanza tra le misure previste e quelle effettivamente adottate. L'attuale ripresa dell'attività economica potrebbe essere ulteriormente favorita da politiche macroeconomiche sane e dalla determinata attuazione di tutte le riforme economiche atte a sostenere la crescita illustrate negli indirizzi di massima per il 2003-2005.

3. INTEGRARE I DIECI NUOVI STATI MEMBRI NEGLI INDIRIZZI DI MASSIMA 2003-2005

L'adesione di Cipro, della Repubblica ceca, dell'Estonia, dell'Ungheria, della Lettonia, della Lituania, di Malta, della Polonia, della Slovacchia e della Slovenia il 1° maggio 2004 rappresenta un grande evento nella storia dell'Unione.

L'allargamento contribuirà a stimolare un nuovo dinamismo economico con effetti di rafforzamento reciproco. Il potenziale di crescita dei nuovi Stati membri è, secondo le stime, pari al 4% annuo circa; esso riflette, tra l'altro, i solidi progressi compiuti negli ultimi anni da questi paesi nelle riforme strutturali e istituzionali. Il mercato interno conterà 455 milioni di cittadini. Tuttavia, nonostante i progressi realizzati di recente dagli Stati aderenti, bisogna riconoscere che la loro situazione di partenza è diversa e che tali Stati genereranno all'inizio solo il 5% del PIL dell'Unione. Considerando che i livelli di reddito sono in media inferiori alla metà di quelli dell'UE-15 (cfr. grafico 1), la sfida principale per i paesi aderenti sarà di garantire una convergenza reale a lungo termine e, allo stesso tempo, di realizzare la convergenza nominale a breve e medio termine.

Grafico 1: PIL pro capite 2003 (UE-15=100)



Fonte: Servizi della Commissione (Eurostat, Indicatori strutturali).

I problemi strutturali che si presentano ai nuovi Stati membri non differiscono fondamentalmente da quelli degli Stati membri attuali, anche se alcune prove sono più dure³. L'attuale strategia di politica economica sembrerebbe pertanto nel complesso appropriata. Data l'entità delle sfide che si presentano a questi paesi è essenziale trovare un giusto equilibrio tra le varie esigenze politiche. Ad esempio, poiché la transizione strutturale verso un'economia di mercato moderna, orientata sui servizi, non è stata ancora completata, la maggior parte dei paesi aderenti deve perseguire politiche che favoriscano una convergenza reale. L'UE contribuirà in modo sostanziale a tale processo investendo nelle regioni

³ Economia europea, Occasional paper n. 4 'Key structural challenges in the acceding countries: the integration of acceding countries into the Community's economic policy co-ordination processes' del comitato di politica economica, luglio 2003.

in ritardo attraverso i fondi strutturali e di coesione e tramite la Banca europea per gli investimenti. Tuttavia, anche i bilanci nazionali dovranno provvedere al notevole fabbisogno finanziario legato alla necessità di ammodernare la base di capitale fisico e umano e le autorità responsabili delle pubbliche finanze dovranno sostenere la pressione della spesa dovuta al completamento delle riforme di transizione, salvaguardando al contempo la disciplina di bilancio. Allo stesso tempo questi paesi, poiché presentano in partenza un deficit di bilancio pari in media al 6% del PIL, dovranno provvedere al necessario consolidamento delle finanze pubbliche, per rinsaldare la stabilità macroeconomica.

I paragrafi che seguono passano in rassegna l'attuale strategia di politica economica mettendo in evidenza gli indirizzi di massima rispetto ai quali o i settori nei quali sarebbe giustificato, in base alle situazioni particolari della maggior parte dei paesi aderenti, concedere un più lungo periodo di aggiustamento. Va sottolineato che le differenze tra i paesi aderenti sono notevoli. Tenendo conto di tali differenze sul piano dei risultati economici, delle prospettive, delle strutture e delle istituzioni, la seconda parte del presente aggiornamento sottopone raccomandazioni specifiche a ciascuno dei paesi aderenti.

3.1 Politiche macroeconomiche orientate verso la crescita e la stabilità

L'attuazione di politiche macroeconomiche sane ha una funzione decisiva nel sostenere la crescita e l'occupazione e nel preservare la stabilità dei prezzi. Come gli attuali Stati membri, i nuovi Stati membri dovrebbero proporsi di raggiungere una crescita ben equilibrata che realizzi pienamente il potenziale di crescita. Inoltre, nella maggior parte dei paesi aderenti le politiche macroeconomiche dovranno anche essere idonee a sostenere il completamento della transizione strutturale verso un'economia maggiormente incentrata sui servizi.

I nuovi Stati membri dovranno ricercare una forte sinergia tra le necessarie riforme strutturali e politiche macroeconomiche che sostengano la stabilità. I regimi dei cambi, che costituiscono un elemento importante del quadro di politica economica e monetaria globale, dovrebbero essere orientati verso il conseguimento di una convergenza reale e nominale duratura. La partecipazione al nuovo meccanismo di cambio (ERM II), successivamente all'adesione, dovrebbe essere di aiuto. Una politica monetaria credibile consentirà di ridurre ulteriormente i tassi di interesse a lungo termine, favorendo così sia gli alti livelli di investimento sia il risanamento del bilancio, di cui vi è grande bisogno.

Per quanto riguarda la necessità di raggiungere o mantenere posizioni di bilancio sane, è importante mettere a punto un calendario appropriato che concili il ritmo del necessario risanamento di bilancio e un orientamento di bilancio atto a sostenere la transizione. La sorveglianza di bilancio per i nuovi Stati membri inizierà con l'esame dei loro programmi di convergenza. Un'attenzione particolare sarà rivolta alle circostanze specifiche di ciascun paese, in particolare alla situazione di bilancio iniziale, ai mutamenti strutturali in corso nell'economia e agli eventuali rischi derivanti da squilibri del bilancio di parte corrente e da una forte espansione del credito. Potrebbe essere opportuno, dal punto di vista economico, prevedere un periodo di aggiustamento pluriennale, in alcuni casi, quando si tratta di

correggere un deficit superiore al 3%. Si consentirebbe così ai nuovi Stati membri di consolidare le finanze pubbliche in modo durevole e completare, allo stesso tempo, la ristrutturazione dell'economia. In generale, si può, tra l'altro, migliorare considerevolmente l'efficienza della spesa pubblica tramite il suo riorientamento verso investimenti redditizi e favorevoli alla crescita nel capitale fisico e umano, nella ricerca e nell'innovazione. Inoltre, allargare la base dell'imposta sul lavoro e migliorare la riscossione delle imposte, in modo da garantire entrate adeguate, dovrebbe facilitare la riduzione delle aliquote di tali imposte (come pure delle aliquote dei contributi di previdenza sociale).

Tabella 1: Indicatori macroeconomici dei nuovi Stati membri e degli attuali Stati membri nel 2003

	PA-10	UE-15
Crescita PIL (reale, % annua)	3,6	0,8
Inflazione (% annua)	2,1	2,0
Saldo corrente (% del PIL)	-3,7	0,2
Disoccupazione (%)	14,3	8,0
Disavanzo pubblico (% del PIL)	-5,7	-2,6

PA-10= I dieci paesi aderenti.
Fonte: Servizi della Commissione (tra cui Eurostat, indicatori strutturali).

Il disavanzo di parte corrente è stato in media pari al 3 e $\frac{3}{4}$ % del PIL nel 2003 nei nuovi Stati membri, rispecchiando il processo di recupero in cui sono impegnati e il notevole divario esistente tra i risparmi e gli investimenti interni. Per alcuni dei paesi aderenti la grande sfida di politica macroeconomica consisterà pertanto nel mantenere il disavanzo, relativamente elevato, del bilancio di parte corrente entro una forchetta che consenta loro di assicurarsi un finanziamento sano all'esterno. A questo proposito, il rigore di bilancio e la necessità di evitare politiche procicliche saranno essenziali per ridurre il disavanzo del bilancio di parte corrente, dato che il suo finanziamento potrebbe divenire più difficile una volta ultimato il processo di privatizzazione.

Un contesto macroeconomico stabile richiede che gli aumenti dei salari nominali siano compatibili con la stabilità dei prezzi e corrispondenti ad aumenti di produttività. Sarà importante inoltre, per la formazione dei salari nei paesi aderenti, sostenere una ristrutturazione dell'economia che consenta ai salari di rispecchiare meglio le differenti condizioni esistenti sul mercato del lavoro a seconda delle imprese, dei settori, delle regioni e delle professioni. A parte ciò, l'evoluzione dei salari reali deve sostenere la competitività dei nuovi Stati membri nei confronti dell'esterno, dato il loro bisogno di attrarre investimenti esteri diretti.

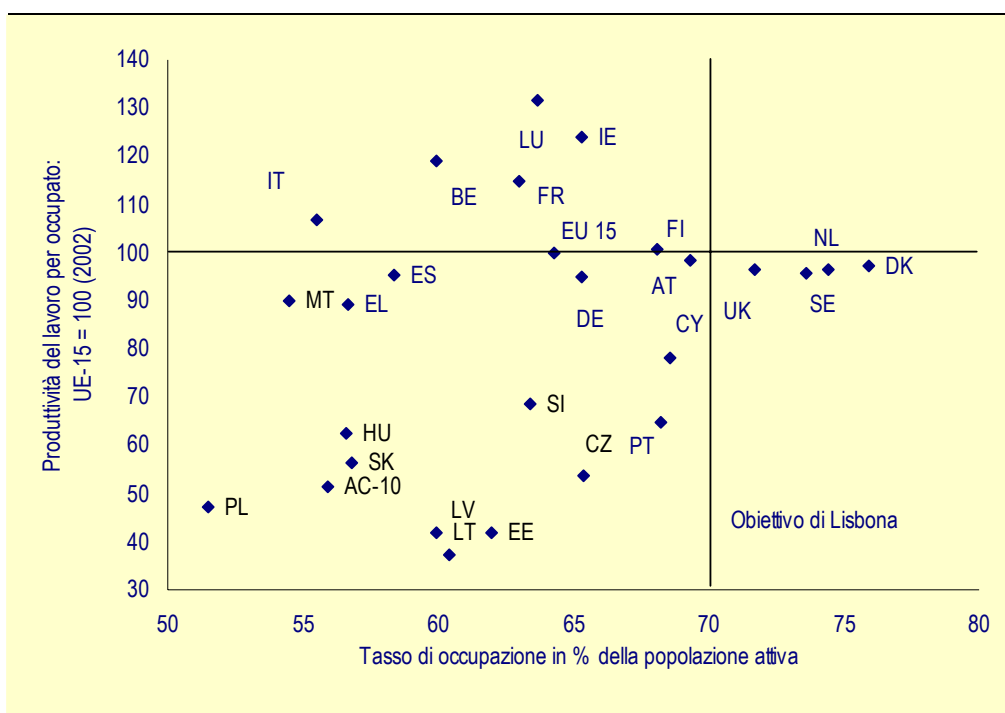
3.2 Riforme economiche dirette ad elevare il potenziale di crescita europeo

Adeguare i livelli di reddito è un processo di lungo respiro. Sarà essenziale ridurre lo scarto esistente tra i paesi aderenti e l'UE-15 in termini di tassi di occupazione e di livelli di produttività. Gli attuali indirizzi intesi a creare posti di lavoro più numerosi e migliori e ad aumentare la produttività e il

dinamismo delle imprese daranno i risultati migliori solo se saranno attuati in modo completo e coordinato.

Il contributo che può venire dalle politiche dell'occupazione si riflette negli indirizzi attuali, che insistono in particolare sulla necessità di far sì che “convenga lavorare” e sul reinserimento professionale, tramite incentivi salariali, della manodopera, soprattutto di quella non qualificata o che abita nelle regioni più povere. La situazione del mercato del lavoro è sensibilmente peggiore nei paesi aderenti, nei quali il tasso di occupazione resta invariato o è in calo, la disoccupazione è elevata (e tende ad essere a lungo termine e a concentrarsi tra i giovani), vi è un gran numero di persone inattive e prosperano i settori sommersi. Sarà pertanto essenziale che gli sforzi si concentrino su un numero limitato di priorità in grado di avere la massima incidenza sull'andamento del mercato del lavoro: assicurare che l'evoluzione dei salari reali rispecchi gli incrementi di produttività; migliorare gli incentivi finanziari al lavoro riformando i regimi fiscali e previdenziali; migliorare la formazione del capitale umano, tra l'altro tramite l'introduzione di meccanismi per l'apprendimento continuo; intraprendere le opportune riforme delle regolamentazioni del mercato del lavoro. Le politiche occupazionali devono sostenere i grandi cambiamenti strutturali in atto nella composizione settoriale e regionale dell'occupazione.

Gráfico 2: Livelli di occupazione e di produttività negli Stati membri dell'UE e nei paesi in via d'adesione (2002)



Fonte: Servizi della Commissione (tra cui Eurostat, indicatori strutturali)

Sarà essenziale per i nuovi Stati membri migliorare contemporaneamente i tassi di occupazione e l'incremento della produttività (cfr. grafico 2). L'attuale processo di ristrutturazione delle economie di questi paesi servirà a migliorare il livello della produttività, generalmente basso. La transizione da un'economia specializzata in attività a basso valore aggiunto e/o a basso costo della manodopera verso un'economia basata su attività a più alto valore aggiunto deve tener conto degli attuali vantaggi comparativi. I progressi dell'integrazione economica nel mercato interno e le misure di accompagnamento dirette a promuovere la concorrenza dovrebbero accelerare il processo di ristrutturazione in atto nei nuovi Stati membri. Lo sviluppo della concorrenza richiede progressi più

rapidi nelle privatizzazioni, un minore ricorso ai prezzi amministrati, la riduzione dell'onere regolamentare che grava sulle imprese e un maggiore sostegno all'imprenditorialità. In questo contesto occorre rafforzare la capacità delle autorità centrali e locali di far rispettare la legislazione, in particolare le norme relative all'ingresso e all'uscita delle società dal mercato.

Tabella 2: Indicatori economici dei nuovi Stati membri e degli attuali Stati membri nel 2003

	PA-10	UE-15
PIL pro capite ¹	48,7	100
Produttività per occupato ²	53,6	100
Tasso di occupazione (nel 2002) ³	55,9	64,3
Investimenti delle imprese (% del PIL) ⁴	17,9	17,2
Afflusso totale di IDE (% del PIL) ⁵	5,0	4,4
Spesa R&S (% del PIL) ⁶	0,83	1,98

¹ In standard di potere d'acquisto (SPA), EU-15=100.

² PIL in SPA per occupato, EU-15=100.

³ Tasso di occupazione totale – Occupati tra i 15 e i 64 anni in percentuale della popolazione totale della stessa fascia di età, nel 2002.

⁴ Investimenti lordi del settore privato in capitale fisso nel 2002.

⁵ Nel 2002.

⁶ Spesa nazionale lorda in R&S nel 2001.

Fonte: Servizi della Commissione (tra cui Eurostat, indicatori strutturali).

La crescita della produttività sarà favorita ulteriormente dal passaggio dei nuovi Stati membri ad un'economia basata sulla conoscenza, elemento centrale della strategia di Lisbona dell'UE. Inoltre, l'iniziativa europea per la crescita sottolinea che gli investimenti nelle reti e nella ricerca sono di fondamentale importanza per potenziare la crescita, assicurare una maggiore integrazione dell'Europa allargata e migliorare la produttività e la competitività. Per i nuovi Stati membri la diffusione della R&S e i trasferimenti di tecnologia sono tanto importanti quanto gli investimenti in R&S quale strumento per accelerare la transizione verso attività a più alto valore aggiunto. A questo proposito, è essenziale assicurare un elevato livello di investimenti esteri diretti come pure una maggiore capacità di risposta dei sistemi di istruzione e formazione alle nuove esigenze del mercato del lavoro⁴. La riforma dei sistemi di istruzione e formazione come pure gli investimenti nelle tecnologie ambientali contribuirebbero anche ad incoraggiare il passaggio ad attività più innovative e a più alta intensità di conoscenza.

Il buon funzionamento e lo sviluppo dei mercati di capitali sono importanti ai fini dell'allocazione del risparmio e del suo indirizzo verso investimenti produttivi come pure per suscitare la fiducia degli investitori. Nei paesi aderenti i mercati dei capitali, benché siano cresciuti dall'inizio degli anni '90 (sia in entità che in valore), restano in generale poco sviluppati rispetto a quelli della maggior parte degli Stati membri attuali (ad eccezione di Cipro e Malta). La rapida integrazione dei servizi finanziari nel mercato unico attraverso il pronto recepimento e la pronta attuazione dell'intero *acquis* relativo a questo settore sarà tanto più importante per sostenere lo sviluppo di un settore finanziario sano e sufficientemente dotato di capitali e per mantenere la parità delle condizioni di concorrenza tra gli istituti finanziari nell'UE allargata. Inoltre, nella maggior parte dei nuovi Stati membri i mercati dei

⁴ Il rapporto intermedio congiunto del Consiglio e della Commissione "Educazione e Formazione 2010" adottato il 26 Febbraio 2004

capitali sono caratterizzati da un alto grado di intermediazione bancaria (riguardante spesso più dell'80% del totale delle attività finanziarie dell'Europa centrale e degli Stati baltici) e dalla forte presenza di partecipazioni di banche straniere (salvo a Cipro e in Slovenia), mentre in vari Stati si assiste anche al rapido sviluppo di altri intermediari finanziari quali i fondi pensione (ad esempio, in Polonia). In questo contesto sarà particolarmente importante che i nuovi Stati membri rafforzino ulteriormente i propri ordinamenti di vigilanza finanziaria e intensifichino la cooperazione transfrontaliera in materia di vigilanza e di gestione delle crisi.

3.3 Rafforzamento della sostenibilità

Gli indirizzi di massima sottolineano la necessità di assicurare che la crescita nell'UE sia duratura, integrando nella strategia di politica economica la sostenibilità economica, sociale e ambientale.

L'invecchiamento della popolazione presenterà ai nuovi Stati membri problemi di sostenibilità economica analoghi a quelli dell'UE-15. Se la loro posizione di partenza è in genere migliore (grado di indebitamento nella maggior parte dei casi inferiore), l'evoluzione demografica avrà probabilmente maggiori ripercussioni economiche (e sociali).

Tabella 3: Indicatori di sostenibilità nei nuovi Stati membri e negli Stati membri attuali

	PA-10	UE-15
Debito pubblico (2003, % del PIL)	42,2	64,0
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani ¹	30,4	40,1
Tasso di disoccupazione a lungo termine ¹	8,1	3,0
Emissioni di gas a effetto serra ²	69	98
Intensità energetica ³	709	194

¹ Dati del 2002. ² Dati del 2001, anno di base 1990 = 100. ³ Consumo di energia nel 2001 diviso per il PIL a prezzi costanti, kg di equivalente petrolio per 1000 euro.

Fonte: Servizi della Commissione (tra cui Eurostat, indicatori strutturali).

In generale, politiche economiche sane danno un importante contributo alla sostenibilità sociale, poiché avere un lavoro aiuta le persone a uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale. Nei nuovi Stati membri si deve prestare maggiore attenzione all'ammodernamento dei sistemi di previdenza sociale e al miglioramento della qualificazione della manodopera, al fine di accrescere i tassi di partecipazione e di migliorare la mobilità. A questo proposito si deve tenere conto in particolare dei bassi tassi di occupazione dei lavoratori giovani e anziani. Occorre attenuare le forti disparità regionali, assicurando

in particolare che gli investimenti siano efficienti e i salari opportunamente differenziati (rispecchiando le differenze di produttività). Deve inoltre essere migliorato il contesto in cui operano le imprese, soprattutto sviluppando le capacità della pubblica amministrazione. Ciò dovrebbe migliorare anche l'efficienza nell'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali e del fondo di coesione dell'UE.

I consistenti investimenti necessari nel settore energetico e nelle infrastrutture di trasporto della maggior parte dei nuovi Stati membri serviranno a ridurre l'impatto del consumo energetico e dei trasporti sull'ambiente e a migliorare l'uso razionale dell'energia. Tali investimenti sono indispensabili, poiché le intensità energetiche dei paesi aderenti sono quasi quattro volte superiori a quelle degli attuali Stati membri (cfr. tabella 3), nonostante che nell'ultimo decennio siano stati realizzati miglioramenti annui del 6%. In particolare, occorrerà far sì che nelle decisioni di investimento si tenga pienamente conto dei costi dovuti ai danni ambientali, tra l'altro riducendo le sovvenzioni energetiche e introducendo apposite tasse e prelievi, ad esempio per il consumo di energia e/o l'utilizzo dei trasporti.

II. INDIRIZZI DI POLITICA ECONOMICA SPECIFICI PER PAESE

La parte 2 contiene aggiornamenti degli indirizzi specifici per paese relativi a Germania, Grecia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito e presenta inoltre indirizzi per i dieci nuovi Stati membri.

Il 26 giugno 2003 il Consiglio ha adottato gli indirizzi di massima per le politiche economiche per il periodo 2003-05 per gli attuali Stati membri. Le raccomandazioni specifiche per paese ivi contenute rimangono generalmente valide, anche se alcune di esse devono essere aggiornate per permettere i necessari aggiustamenti a livello di politiche di bilancio.

È importante sottolineare che, anche quando sono state adottate misure che fanno interamente o parzialmente riferimento ad una raccomandazione particolare, detta raccomandazione non è aggiornata fintantoché non può essere eseguita una valutazione completa dei loro effetti. La velocità e la natura dei progressi compiuti nell'attuazione dei vari indirizzi viene rivista nella relazione annuale sull'attuazione.

1. Belgio

Nessun aggiornamento.

2. Danimarca

Nessun aggiornamento.

3. Germania

Uno dei compiti con cui è confrontata la Germania è quello di “riportare rapidamente il disavanzo delle amministrazioni pubbliche ad un livello inferiore al 3% del PIL e mantenere le finanze pubbliche su una traiettoria di risanamento costante”. Per ottenere questo risultato, negli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2003 è stato raccomandato alla Germania di:

- assicurare un'esecuzione del bilancio rigorosa e attuare le misure annunciate o compensative per il 2003 di entità pari all'1% del PIL ed eliminare il disavanzo eccessivo entro il 2004 (raccomandazione 6); e
- abbassare il disavanzo corretto per il ciclo di almeno 1 punto percentuale del PIL tra la fine del 2003 e il 2005 (raccomandazione 7).

Queste due raccomandazioni sono simili a quelle rivolte dal Consiglio alla Germania il 21 gennaio 2003 in conformità all'articolo 104, paragrafo 7 del trattato. Il 18 novembre 2003 la Commissione ha adottato due raccomandazioni ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 104, paragrafo 8 e dell'articolo 104, paragrafo 9 affinché il Consiglio 1) decidesse che l'azione adottata dalla Germania non era adeguata per eliminare il disavanzo eccessivo e 2) chiedesse alla Germania di adottare le misure necessarie per portare il disavanzo pubblico al di sotto del 3% del PIL entro il 2005. Il 25 novembre 2003 il Consiglio non ha adottato le due raccomandazioni della Commissione ed ha adottato invece una serie di conclusioni che avallavano, tra l'altro, gli impegni assunti dalla Germania di ridurre il disavanzo corretto per il ciclo dello 0,6% del PIL nel 2004 e dello 0,5% del PIL o di una cifra superiore nel 2005 per garantire che il disavanzo delle pubbliche amministrazioni scendesse al di

sotto del 3% del PIL nel 2005. Nel parere sul programma di stabilità aggiornato al 2003 della Germania⁵, il Consiglio ha confermato queste conclusioni.

Alla luce di questi sviluppi e tenendo conto del fatto che i programmi di bilancio per gli anni successivi al 2005 vengono sviluppati in ampia parte nel periodo di riferimento degli indirizzi di massima per le politiche economiche (tra l'altro nei programmi di stabilità pluriennali), le raccomandazioni 6 e 7 vengono sostituite dalle raccomandazioni seguenti:

- “6. realizzare una riduzione del disavanzo corretto per il ciclo dello 0,6% del PIL nel 2004 e dello 0,5% o oltre del PIL nel 2005 al fine di garantire la riduzione del disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del 3% del PIL nel 2005 (IG 1);
- 7. qualora la ripresa dell'attività economica fosse più dinamica di quanto attualmente previsto, destinare le entrate superiori alle previsioni alla riduzione del disavanzo e accelerare la riduzione del disavanzo corretto per il ciclo;
- 7bis assicurare che il risanamento di bilancio continui negli anni successivi al 2005, in particolare tramite una costante riduzione del disavanzo di bilancio corretto per il ciclo pari ad almeno 0,5 punti percentuali del PIL all'anno o in misura maggiore, se necessario, per conseguire una posizione di bilancio a medio termine prossima al pareggio o in avanzo e per ricondurre ad un andamento discendente il rapporto debito/PIL (IG 1)”.

4. Grecia

Uno dei compiti che si prospettano alla Grecia è quello di “assicurare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche nella prospettiva dell'invecchiamento demografico, in particolare dato l'elevato rapporto debito/PIL”. Per ottenere questo risultato, negli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2003 è stato tra l'altro raccomandato alla Grecia di:

- assicurare un controllo efficace della spesa pubblica corrente primaria affrontando risolutamente il problema degli elementi anelastici delle spese, per esempio la spesa per salari (raccomandazione 2).

In base ai dati di bilancio per il 2003, come comunicati dalle autorità greche ma non ancora confermati da Eurostat, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche sarebbe rimasto di poco al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL. Si tratta di un notevole ampliamento del disavanzo rispetto al 2002, malgrado un divario positivo tra prodotto effettivo e potenziale, che riflette la natura prociclica,

⁵ GU C 68 del 18.3.2004.

espansionista delle politiche di bilancio greche. Per il 2004 c'è il netto rischio che possa essere superato il valore di riferimento per il disavanzo. La Grecia si sta ulteriormente allontanando da una posizione di bilancio prossima al pareggio o in attivo.

In base a questi sviluppi, la raccomandazione 2 viene sostituita dalla raccomandazione seguente:

“2. adottare misure opportune per evitare il verificarsi di un disavanzo eccessivo; tendere a conseguire un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo garantendo un miglioramento del saldo di bilancio corretto per il ciclo di almeno lo 0,5% del PIL, in particolare attraverso un controllo efficace della spesa pubblica corrente primaria (IG 1)”.

5. Spagna

Nessun aggiornamento.

6. Francia

Una delle sfide che deve affrontare la Francia è quella di “riportare rapidamente il disavanzo delle amministrazioni pubbliche ad un livello inferiore al 3% del PIL e mantenere le finanze pubbliche su una traiettoria di risanamento costante”. Per ottenere questo risultato, negli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2003 è stato raccomandato alla Francia di:

- realizzare un miglioramento del disavanzo corretto per il ciclo nel 2003 considerevolmente più ampio di quello attualmente previsto (raccomandazione 1);
- attuare misure volte ad assicurare la riduzione del disavanzo corretto per il ciclo dello 0,5% o oltre del PIL nel 2004, al fine di garantire che il miglioramento cumulativo nel 2003-04 sia sufficiente per portare il disavanzo nominale al di sotto del 3% del PIL entro il 2005 (raccomandazione 2); e
- limitare l'aumento del rapporto tra debito lordo delle amministrazioni pubbliche e PIL nel 2003 (raccomandazione 3).

Queste tre raccomandazioni sono simili a quelle rivolte dal Consiglio alla Francia il 3 giugno 2003 in conformità all'articolo 104, paragrafo 7 del trattato. La Commissione ha adottato l'8 e il 21 ottobre 2003, due raccomandazioni ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 104, paragrafo 8 e dell'articolo 104, paragrafo 9 affinché il Consiglio 1) decidesse che la Francia non aveva adottato alcuna azione efficace in risposta alla raccomandazione del 3 giugno e 2) chiedesse alla Francia di adottare le misure necessarie per portare il disavanzo pubblico al di sotto del 3% del PIL al più tardi nel 2005. Il 25 novembre 2003 il Consiglio non ha adottato le due raccomandazioni della Commissione e ha adottato invece una serie di conclusioni che avallavano in particolare gli impegni assunti dalla Francia di ridurre il disavanzo corretto per il ciclo dello 0,8% del PIL nel 2004 e dello 0,6% del PIL o di una

cifra superiore nel 2005 per garantire che il disavanzo delle pubbliche amministrazioni scendesse al di sotto del 3% del PIL nel 2005. Nel parere sul programma di stabilità aggiornato al 2003 della Francia⁶, il Consiglio ha confermato ed ulteriormente chiarito queste conclusioni.

Alla luce di questi sviluppi e tenendo conto del fatto che i programmi di bilancio per gli anni successivi al 2005 vengono sviluppati in ampia parte nel periodo di riferimento degli indirizzi di massima per le politiche economiche (tra l'altro nei programmi di stabilità pluriennali), le raccomandazioni 1, 2 e 3 vengono sostituite dalle raccomandazioni seguenti:

- “1. realizzare una riduzione annua del disavanzo corretto per il ciclo dello 0,8% del PIL nel 2004 e dello 0,6% o oltre del PIL nel 2005 al fine di garantire la riduzione del disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del 3% del PIL nel 2005 (IG 1);
2. qualora la ripresa dell'attività economica fosse migliore di quanto attualmente previsto, destinare le entrate superiori al previsto alla riduzione del disavanzo e accelerare la riduzione del disavanzo corretto per il ciclo attraverso l'attuazione di misure aggiuntive. Inoltre, qualsiasi margine di bilancio derivante da un aumento delle spese inferiore al previsto dovrebbe essere destinato alla riduzione del deficit;
3. assicurare che il risanamento di bilancio continui negli anni successivi al 2005, in particolare tramite una costante riduzione del disavanzo di bilancio corretto per il ciclo pari ad almeno 0,5 punti percentuali del PIL all'anno o in misura maggiore, se necessario, per conseguire una posizione di bilancio a medio termine prossima al pareggio o positiva e per ricondurre ad un andamento discendente il rapporto debito/PIL (IG 1)”.

7. Irlanda

Nessun aggiornamento.

8. Italia

Una delle sfide che deve affrontare l'Italia è quella di “risanare rapidamente le finanze pubbliche”. Per ottenere questo risultato, negli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2003 è stato tra l'altro raccomandato all'Italia di:

- realizzare ogni anno, finché non verrà conseguito un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo, una riduzione del disavanzo corretto per il ciclo di almeno 0,5 punti percentuali del PIL, sostituendo le misure una tantum con altre a carattere più permanente (raccomandazione 1).

I dati di bilancio per il 2003 indicano che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche è stato pari al 2,4% del PIL, restando quasi invariato rispetto al 2002 (2,3%). In un contesto di crescita economica debole, le autorità hanno continuato a ricorrere a misure temporanee per contenere il disavanzo. Si stima che dette misure abbiano migliorato il risultato di bilancio di poco più di 2 punti percentuali del PIL (circa 1,5 punti percentuali nel 2002). Anche una spesa per gli interessi significativamente più

⁶ GU C 43 del 19.2.2004.

bassa rispetto all'anno precedente ha contribuito ad evitare un aumento maggiore del deficit. Nel 2004, con il dimezzamento del ricorso a misure una tantum, vi è il netto rischio che possa essere superato il valore di riferimento del 3% del PIL. Con il divario tra prodotto effettivo e potenziale praticamente invariato, è sfavorevole anche l'evoluzione del bilancio corretto per il ciclo. L'aggiustamento verso una posizione prossima al pareggio in termini corretti per il ciclo è ulteriormente rimandato.

In base a questi sviluppi, la raccomandazione 1 viene sostituita dalla raccomandazione seguente:

- “1. adottare misure opportune per evitare il verificarsi di un disavanzo eccessivo; tendere al conseguimento di un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo realizzando un miglioramento del saldo di bilancio corretto per il ciclo di almeno lo 0,5% del PIL, sostituendo le misure una tantum con misure a carattere più permanente (IG 1)”.

9. Lussemburgo

Nessun aggiornamento.

10. Paesi Bassi

Uno dei compiti che si prospettano ai Paesi Bassi è quello di “perseguire l'aggiustamento del bilancio nei prossimi anni in vista di una crescita potenziale più bassa e delle conseguenze di bilancio dell'invecchiamento della popolazione”. Per ottenere questo risultato, negli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2003 è stato raccomandato ai Paesi Bassi di:

- continuare a contenere la spesa pubblica entro massimali chiaramente definiti espressi in termini reali, compatibili con una posizione di bilancio prossima al pareggio o positiva (raccomandazione 1).

I dati di bilancio per il 2003 indicano che il disavanzo delle amministrazioni centrali è salito al 3,2% del PIL. Questo peggioramento è connesso al netto rallentamento dell'economia, che ha determinato un aumento del disavanzo superiore al previsto, malgrado un significativo pacchetto di misure di risparmio finanziario. Per il 2004 c'è il rischio che possa essere superato di nuovo il valore di riferimento del 3% del PIL. Tuttavia, tenendo conto dell'ampliarsi del divario tra prodotto effettivo e potenziale, il saldo corretto per il ciclo è più favorevole. In termini corretti per il ciclo, è in corso un aggiustamento verso una posizione prossima al pareggio.

In base a questi sviluppi, la raccomandazione 1 viene sostituita dalla raccomandazione seguente:

- “1. essere pronti ad adottare le misure necessarie in risposta all'eventuale presenza di un disavanzo eccessivo, continuando nel contempo a contenere la spesa pubblica entro massimali chiaramente definiti in termini reali, in linea con un saldo di bilancio a medio

termine prossimo al pareggio o positivo (IG 1 e 14)”.

11. Austria

Nessun aggiornamento.

12. Portogallo

Una delle sfide che deve affrontare il Portogallo è quella di “accelerare il risanamento delle finanze pubbliche e contenere la forte dinamica delle spese pubbliche”. Per ottenere questo risultato, negli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2003 è stato tra l’altro raccomandato al Portogallo di:

- assicurare che il disavanzo pubblico sia ulteriormente ridotto nel 2003 come previsto e che il disavanzo corretto per il ciclo scenda successivamente di almeno 0,5 punti percentuali del PIL l’anno al fine di raggiungere una posizione di bilancio prossima al pareggio (raccomandazione 1).

I dati di bilancio per il 2003 indicano che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche è stato pari al 2,8% del PIL, rispettando dunque la raccomandazione del Consiglio del 5 novembre 2002 rivolta al Portogallo ai sensi dell’articolo 104, paragrafo 7 del trattato, che richiedeva di portare il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2003. L’ampio divario negativo tra prodotto effettivo e potenziale, associato alla recessione economica del 2003, ha notevolmente ostacolato il processo di consolidamento del bilancio, a causa di una pesante riduzione del gettito fiscale avvenuta nel 2003 (escludendo la misura una tantum sulla cessione di arretrati fiscali e di contributi sociali). Anche se le autorità hanno in generale avuto successo nell’assicurare il previsto contenimento della spesa (la crescita della spesa primaria corrente ha continuato a rallentare, passando dall’8,9% del 2001 al 7,8% nel 2002 e al 4,1% nel 2003), la perdita di gettito fiscale dovuta alla recessione ha condotto il governo ad affidarsi in modo significativo a misure una tantum per il secondo anno consecutivo (rispettivamente, 1,5% e 2,1 % del PIL nel 2002 e 2003). Per il 2004 vi è il netto rischio che il valore di riferimento per il disavanzo possa essere nuovamente superato vista la crescita lenta e la sostituzione solo parziale finora prevista dell’importo considerevole delle misure una tantum adottate nel 2003.

In base a questi sviluppi, la raccomandazione 1 viene sostituita dalla raccomandazione seguente:

- “1. adottare misure opportune per evitare che il disavanzo superi nuovamente il valore di riferimento del 3% del PIL; tendere al conseguimento di un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo realizzando un miglioramento del saldo di bilancio corretto per il ciclo di almeno lo 0,5% del PIL, sostituendo le misure una tantum con misure a carattere più permanente (IG 1)”.

13. Finlandia

Nessun aggiornamento.

14. Svezia

Nessun aggiornamento.

15. Regno Unito

I dati di bilancio per il 2003 indicano che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche è stato pari al 3,2% del PIL, superiore al valore di riferimento del 3%. La posizione di bilancio è peggiorata più del previsto nel 2003, principalmente a causa del gettito delle imposte dirette inferiore alle previsioni. A medio termine, secondo le proiezioni, sia il disavanzo apparente che quello corretto per il ciclo scenderanno appena al di sotto del 2% del PIL, in un contesto di aumenti continui della spesa prevista, destinata ad affrontare l'insufficienza di investimenti da parte del settore pubblico e di prestazione di servizi pubblici, registrata nel passato. La proiezione dell'andamento del deficit non consente tuttavia un margine di sicurezza sufficiente da impedire un superamento del valore di riferimento del 3% del PIL nell'ambito delle normali fluttuazioni macroeconomiche. Vi sono inoltre rischi per quanto riguarda le proiezioni di bilancio derivanti dal presunto aumento autonomo del rapporto entrate totali/PIL.

Dati questi sviluppi, il Regno Unito deve affrontare un'ulteriore sfida rispetto alla versione del 2003 degli indirizzi di massima per le politiche economiche, come specificato in appresso.

Rafforzare la posizione di bilancio in modo da evitare l'insorgere di squilibri di bilancio

Onde rafforzare la posizione di bilancio in modo da evitare l'insorgere di squilibri di bilancio, si raccomanda al Regno Unito di:

- “6. essere pronto ad adottare le misure necessarie per sforzarsi di evitare il verificarsi di un disavanzo eccessivo; migliorare la posizione corretta per il ciclo per consolidare le finanze pubbliche, in linea con una posizione di bilancio prossima al pareggio o positiva a medio termine (IG 1)”.

16. Cipro

Questa piccola economia, che vive essenzialmente di turismo, ha dato prova di una certa resistenza di fronte alle difficili condizioni internazionali. Nel periodo 1997-2001 ha registrato una crescita costante ed elevata del PIL reale del 4,2% di media, sotto la spinta della domanda interna e della forte e continua espansione del turismo. Dopo l'11 settembre 2001 è stata tuttavia colpita dalla crisi del turismo legata alle minacce terroristiche internazionali, alla guerra in Afghanistan e in Irak e alla SARS, e questo declino è continuato nel 2003. La crescita è risultata pertanto dimezzata, ma ha comunque raggiunto il 2% nel 2002 e nel 2003, grazie a una moderata domanda interna. Questo tasso è tuttavia inferiore a quello della crescita potenziale.

Questi risultati relativamente positivi in materia di crescita sono stati sostenuti da un'economia di mercato dominata dal settore privato accompagnata, fra l'altro, a un sistema finanziario e giuridico altamente sviluppato, a politiche economiche generalmente prudenti e a un mercato del lavoro flessibile. Quest'ultimo ha funzionato a un livello vicino alla piena occupazione e con alti tassi di partecipazione. Con tassi di disoccupazione che fluttuano fra il 3% e il 5%, Cipro non ha in realtà problemi di disoccupazione. Al tempo stesso, la crisi del turismo (di massa) sull'isola ha messo in rilievo la crescente dipendenza economica da questo settore, mentre le fonti tradizionali di proventi dell'esportazione, in particolare nel settore manifatturiero, mostrano un declino strutturale. Per Cipro potrebbe pertanto essere interessante operare una maggiore diversificazione verso attività a più elevato valore aggiunto. A tal fine il paese potrebbe accelerare la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza e continuare a semplificare l'ambiente imprenditoriale.

Nel 1999 è stato introdotto un piano di risanamento di bilancio, poi riveduto ed esteso negli anni seguenti. Tuttavia i risultati di bilancio si sono di nuovo deteriorati nel 2002 e 2003 quando il risanamento è stato effettivamente abbandonato e il disavanzo è salito rispettivamente al 4,6% e al 6,3% del PIL. L'orientamento di bilancio espansionistico ha contribuito a un aumento della domanda interna e ha portato a un disavanzo delle partite correnti pari, secondo le proiezioni, al 4,4% del PIL nel 2003. Il governo intende affrontare di nuovo il disavanzo di bilancio per questo e per gli anni seguenti, mirando a una combinazione di politiche più favorevole e a una riduzione del disavanzo delle partite correnti.

Cipro dovrebbe attuare delle politiche che permettano di raggiungere un grado elevato di convergenza sostenibile, in particolare per quanto riguarda il risanamento delle finanze pubbliche. Sia quest'ulteriore risanamento delle finanze pubbliche che la gestione della crescente dipendenza dal turismo devono essere sostenuti da politiche che contribuiscano a prolungare a medio e a lungo termine i validi risultati ottenuti in materia di crescita. Ciò richiede in particolare un rafforzamento della base di crescita e della base occupazionale, e Cipro dovrebbe continuare la sua transizione verso un'economia basata sulla conoscenza. Va osservato che sulle sfide sotto indicate pesa una situazione di inusuale incertezza, poiché, in caso di riunificazione, la situazione economica dell'isola cambierebbe fundamentalmente. In questo contesto, Cipro si trova di fronte a due sfide principali:

- Garantire una riduzione del disavanzo pubblico su una base sostenibile
- Aumentare la diversificazione dell'economia verso attività a più elevato valore aggiunto

Garantire una riduzione del disavanzo pubblico su una base sostenibile

Il risanamento di bilancio si è sempre più allontanato dai suoi obiettivi nel 2002 e 2003. Il piano iniziale, introdotto nel 1999, è stato rivisto nel 2001 e di nuovo nel 2002. Esso mirava a ridurre il disavanzo al 2% del PIL entro il 2002, raggiungendo un equilibrio di bilancio entro il 2005. Tuttavia, la crescita più debole del 2002 ha portato il disavanzo al 4,6% del PIL, invece che al 2,6% inizialmente previsto. Nel 2003 gli obiettivi del piano di risanamento si sono ulteriormente allontanati a causa della crescita che continuava a restare modesta e dei consistenti ammanchi di introiti dovuti all'evasione fiscale. A ciò si è aggiunto un aumento delle spese legate al settore della difesa e alle misure espansionistiche introdotte per controbilanciare la debole domanda esterna. Ciò ha effettivamente reso vano il programma di risanamento e il disavanzo pubblico nel 2003 ha raggiunto il 6,3% del PIL. L'orientamento di bilancio espansionistico ha contribuito a un incremento della domanda interna e a un continuo disavanzo delle partite correnti relativamente alto, pari, secondo le proiezioni, al 4,4% del PIL nel 2003. Il governo intende affrontare di nuovo il disavanzo per questo e per gli anni seguenti, mirando a una combinazione di politiche più favorevole e a una riduzione del disavanzo delle partite correnti. Per riportare il processo di risanamento di bilancio sulla giusta strada sono necessarie significative misure correttive. La qualità delle finanze pubbliche dovrebbe migliorare grazie a un'ampia riforma di bilancio da ultimarsi entro la fine del 2004. Queste misure porteranno a ulteriori riduzioni del disavanzo e contribuiranno a mantenere il disavanzo delle partite correnti entro limiti sostenibili nel caso in cui il risparmio privato netto dovesse diventare di nuovo meno favorevole.

Aumentare la diversificazione dell'economia verso attività a più elevato valore aggiunto

Con un settore turistico che rappresenta circa il 15-20% del PIL e dell'occupazione, Cipro ha dato prova di una certa resistenza di fronte alle difficili condizioni internazionali. Tuttavia, in una prospettiva più a lungo termine, Cipro potrebbe avere interesse a potenziare le sue attività turistiche e a svilupparne altre a valore aggiunto. A tale riguardo il governo cipriota ha avviato una serie di riforme per facilitare la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza. Il basso livello della spesa per la R&S, in particolare nel settore imprenditoriale, e la mancanza di conoscenze relative alle tecnologie dell'informazione, possono tuttavia costituire ancora degli ostacoli. Infine, sia il commercio elettronico che la percentuale di famiglie con accesso a Internet restano piuttosto limitati.

Un miglior ambiente imprenditoriale è altresì essenziale per incrementare l'efficienza dei mercati dei prodotti. In primo luogo, l'economia cipriota è dominata da piccole imprese familiari la cui espansione può essere in parte ostacolata dalle difficoltà d'accesso alle risorse finanziarie. In secondo luogo, la concorrenza nelle industrie di rete è ancora limitata. L'accesso disaggregato all'operatore del sistema

di trasmissione è ancora mancante sul mercato dell'energia elettrica. Nel novembre del 2003 l'autorità di regolamentazione per le telecomunicazioni e i servizi postali ha emanato due decreti che portano avanti, ma non completano, l'accesso disaggregato alla rete locale ("*unbundling of the local loop*") in questi settori. Continuano infine a esistere barriere d'accesso al mercato nel settore del trasporto aereo e l' *acquis* nel settore marittimo deve essere ancora completamente attuato.

Raccomandazioni specifiche per Cipro

Per far fronte alle sfide sopra illustrate occorrono riforme strutturali di ampia portata quali indicate negli indirizzi generali (IG) della parte I degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Per garantire una riduzione del disavanzo pubblico su una base sostenibile si raccomanda a Cipro di:

1. ridurre il disavanzo pubblico in modo credibile e sostenibile, in un quadro pluriennale in linea con le decisioni che deve adottare il Consiglio nel contesto del prossimo esercizio di sorveglianza di bilancio (IG 1).

Per aumentare la diversificazione dell'economia verso attività a più elevato valore aggiunto si raccomanda a Cipro di:

2. accrescere gli sforzi per aumentare l'adeguatezza delle competenze professionali delle risorse umane, promuovere la R&S e l'innovazione, in particolare nel settore imprenditoriale, e migliorare le condizioni per facilitare la diffusione delle TIC (IG 9, 13);
3. continuare a semplificare il contesto in cui operano le imprese e il regime fiscale (IG 11).

17. Repubblica Ceca

Dopo il rallentamento economico del 1997-1998, la crescita annua del PIL reale della Repubblica Ceca ha registrato una media del 3% circa, eccezion fatta per il 2002, anno in cui il paese è stato colpito da gravi inondazioni e la crescita del PIL ha raggiunto solo il 2%. L'inflazione in termini di IAPC ha raggiunto livelli molto bassi (1,4% nel 2002 e -0,1% nel 2003), inferiori all'obiettivo fissato dalle autorità monetarie. I risultati ottenuti in materia di crescita sono stati sostenuti da sforzi di ristrutturazione, ma la produzione non ha ancora raggiunto pienamente il potenziale stimato. Il principale processo di ristrutturazione ha avuto luogo nel settore bancario. Tale ristrutturazione del settore bancario è stata accompagnata da considerevoli costi di bilancio, poiché lo Stato ha preso a proprio carico gli attivi incerti gravanti sul bilancio delle banche. La politica di bilancio è stata inoltre, fino a poco tempo fa, piuttosto allentata, cosa che ha portato a un'impennata del disavanzo pubblico. L'orientamento di bilancio espansionistico ha provocato un'impennata della domanda interna e un crescente aumento del disavanzo delle partite correnti, superiore al 6% del PIL, a causa della pressione dei consumi.

La Repubblica Ceca dovrebbe attuare politiche che permettano di raggiungere un grado elevato di convergenza sostenibile, in particolare per quanto riguarda il risanamento delle finanze pubbliche. L'economia è stata caratterizzata da una crescita relativamente bassa in confronto agli altri nuovi Stati membri. Pertanto un ulteriore risanamento delle finanze pubbliche deve essere sostenuto da politiche che contribuiscano ad accelerare la crescita a medio e a lungo termine. Ciò richiede in particolare uno sforzo per colmare le restanti carenze strutturali, specialmente sul mercato del lavoro e nel contesto imprenditoriale, e per accelerare il passaggio verso un'economia basata sulla conoscenza. In questo contesto, la Repubblica Ceca si trova di fronte a quattro sfide principali:

- Assicurare urgentemente un'ulteriore riduzione del disavanzo pubblico, su una base sostenibile, e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche,
- Continuare ad affrontare i problemi strutturali sul mercato del lavoro,
- Migliorare le condizioni per una rapida crescita della produttività,
- Promuovere lo spirito imprenditoriale e le PMI

Assicurare urgentemente un'ulteriore riduzione del disavanzo pubblico, su una base sostenibile, e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche

Il disavanzo pubblico è passato dal 6,4% del PIL nel 2002 al 12,9% nel 2003⁷, e ciò ha provocato un ulteriore peggioramento del disavanzo delle partite correnti. Nel 2003 il governo ha introdotto un programma di risanamento di bilancio con lo scopo di ridurre il disavanzo pubblico al 4% del PIL nel 2006. Questo risanamento favorirà le nuove riduzioni del disavanzo e contribuirà a portare il

⁷ Tale disavanzo è dovuto in parte alla concessione di una garanzia statale, rappresentante da sola il 6,3% del PIL.

disavanzo delle partite correnti entro limiti più sostenibili nel caso in cui il risparmio privato netto dovesse diventare meno favorevole.

Il miglioramento della qualità delle finanze pubbliche dipenderà tuttavia in larga misura dall'attuazione della riforma di bilancio. Un aspetto fondamentale di tale riforma è la modificazione del quadro istituzionale con l'introduzione di quadri di spesa a medio termine e di bilanci orientati sui risultati. In particolare, i quadri di spesa dovrebbero limitare la propensione dell'amministrazione centrale a concedere garanzie pubbliche, che rimangono una fonte di rischio finanziario considerevole. Inoltre, dato il decentramento in corso della pubblica amministrazione, la mancanza di norme di bilancio a livello regionale e locale rappresenta un rischio per una sana situazione di bilancio in futuro. Come fattore positivo, va menzionato che nel piano di riforma il governo non prevede una riduzione della quota, in percentuale del PIL, delle spese per investimenti pubblici per i prossimi anni.

Per quanto riguarda la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, le spese fuori bilancio e la rapida crescita di quelle per la sicurezza sociale e la sanità sono motivo di grande preoccupazione. Benché il livello attuale del debito pubblico nel paese non sia elevato, l'evoluzione nei settori in questione ha contribuito a un suo rapido aumento negli ultimi anni (dal 25,2% del PIL nel 2001 al 37,6% del PIL nel 2003).

Continuare ad affrontare i problemi strutturali sul mercato del lavoro

Fra il 1990 e il 2002 il mercato del lavoro della Repubblica Ceca ha registrato considerevoli cambiamenti strutturali. La percentuale di persone impiegate nel settore primario è scesa dal 12,4% al 4,8% della forza lavoro, quella degli addetti al settore secondario è passata dal 45,1% al 39,6% e quella degli addetti al terziario è salita dal 42,5% al 55,6%. Il tasso di disoccupazione era del 7,3% alla fine del 2002, e da allora è aumentato fino a toccare l'8,1% nel quarto trimestre del 2003. Oltre al processo di ristrutturazione, inciderà probabilmente sul tasso di disoccupazione anche la riforma della finanza pubblica, in base alla quale nel periodo 2004-2006 verrà soppresso ogni anno il 2% dei posti di lavoro del settore pubblico. L'impatto dei sindacati sulla formazione salariale è basso. Il processo di negoziazione salariale è decentrato e le retribuzioni sono fissate per lo più a livello delle imprese. Basso è il livello di coordinamento delle trattative, che sia fra imprese o fra settori. Nonostante il tasso di occupazione sia alto (65,5% nel 2002), e il tasso di disoccupazione sia intorno alla media dell'UE, il mercato del lavoro nella Repubblica Ceca mostra una serie di carenze strutturali. In primo luogo, le disparità regionali per quanto riguarda la disoccupazione sono molto alte. Il tasso di disoccupazione nelle regioni strutturalmente deboli è più del quadruplo che a Praga, e in alcune regioni supera il 25%. In secondo luogo, la percentuale di disoccupati di lunga durata (più di un anno) è molto elevata, e raggiungeva il 40,3% alla fine del 2003. Il periodo medio di iscrizione negli uffici del lavoro si sta inoltre allungando. In terzo luogo, il tasso di disoccupazione giovanile (persone al di sotto dei 25 anni) è molto elevato. La percentuale media dei disoccupati giovani era quasi del 23% con considerevoli disparità fra le regioni.

Per quanto riguarda l'offerta di lavoro, la disoccupazione di lunga durata e la bassa flessibilità occupazionale derivano dai disincentivi insiti nel sistema fiscale e previdenziale, dallo sviluppo insufficiente dei programmi di formazione permanente e dalle carenze nei sistemi di istruzione e di formazione, che non forniscono competenze sufficientemente adeguate alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare alle richieste dell'economia della conoscenza. Le carenze strutturali del mercato del lavoro ceco sono inoltre lo specchio di una bassa mobilità geografica che deriva principalmente da due fattori: in primo luogo, la regolamentazione dei prezzi delle abitazioni non costituisce un incentivo a offrire alloggi nelle regioni dove sono creati posti di lavoro; in secondo luogo, la carenza delle infrastrutture dei trasporti fa aumentare i costi del pendolarismo e crea ostacoli agli investimenti e alla nascita di nuove imprese nelle regioni strutturalmente deboli.

Per quanto riguarda la domanda di lavoro, il livello elevato dei contributi di sanità e sicurezza sociale potrebbe avere effetti negativi. Questi contributi hanno raggiunto complessivamente il 47,5% del salario lordo e sono versati per circa $\frac{1}{4}$ dal dipendente e per circa $\frac{3}{4}$ dal datore di lavoro.

Migliorare le condizioni per una rapida crescita della produttività

La crescita della produttività nella Repubblica Ceca appare relativamente bassa. Nel periodo 1996-2002 la produttività del lavoro è cresciuta del 2,1% annuo, il tasso più basso fra i nuovi Stati membri. Inoltre, il livello della produttività è ancora molto basso se paragonato a quello dell'UE (circa il 55% della media dell'UE a 15 nel 2003). Le cause di questa situazione potrebbero essere la limitata flessibilità del sistema di istruzione, la bassa efficacia della R&S e dell'innovazione e lo scarso utilizzo delle TIC. La limitata flessibilità del sistema di istruzione e di formazione nel rispondere alle nuove richieste di competenze si traduce in una mancata corrispondenza fra qualifiche e domande sul mercato del lavoro. Il grado di istruzione (la percentuale della popolazione fra i 20 e i 24 anni con almeno il livello di istruzione secondaria superiore) è molto alto (92%), ma la percentuale di diplomati dell'istruzione post-secondaria è una delle più basse nell'UE. Nonostante un livello relativamente alto di spesa per la R&S in confronto agli altri nuovi Stati membri, le attività di innovazione risultanti, misurate in numero di brevetti, sono molto esigue e ciò indica che l'efficacia della R&S è scarsa. Sembra esservi una collaborazione solo limitata fra gli istituti di ricerca (ad esempio le università e l'Accademia Ceca delle Scienze) e il settore privato. Consapevole di questi problemi, il governo ha adottato una politica nazionale di R&S per il 2004-2008 per promuovere le attività di R&S, ma i risultati dipenderanno in larga misura dalla sua completa attuazione.

Promuovere lo spirito imprenditoriale e le PMI

Nonostante i progressi compiuti nell'instaurare un quadro concorrenziale ben funzionante e i continui sviluppi in ambito giuridico, lo spirito imprenditoriale nella Repubblica Ceca sembra scontrarsi ancora con considerevoli ostacoli. Ciò si riflette fra l'altro nel basso apporto delle PMI al PIL (meno del 40%). Il tasso lordo di creazione di nuove imprese come percentuale del numero complessivo di imprese è relativamente basso in confronto agli altri nuovi Stati membri.

I fattori che contribuiscono a tale situazione sembrano essere una serie di punti deboli del contesto imprenditoriale che incidono sulle PMI in maniera sproporzionatamente elevata. Si tratta ad esempio, per quanto riguarda le regolamentazioni e la loro applicazione, di oneri amministrativi eccessivi e di un accesso limitato alle risorse finanziarie. Le procedure amministrative per la creazione di una nuova impresa sono molto lunghe e complicate. Il funzionamento inefficiente e spesso non trasparente del Registro commerciale è spesso criticato dagli imprenditori. La legislazione in materia di fallimenti non consente inoltre un'effettiva uscita dal mercato o la ristrutturazione delle imprese in difficoltà. Sono attualmente in via di preparazione diverse proposte legislative per affrontare alcuni di questi problemi, ma i progressi registrati sono lenti. Nonostante un miglioramento a livello delle qualificazioni dei giudici, la qualità e la rapidità dell'applicazione della legge rimangono un punto debole fondamentale. Le nuove imprese, inoltre, hanno estrema difficoltà nel trovare fonti esterne di finanziamento.

Raccomandazioni specifiche per la Repubblica Ceca

Per far fronte alle sfide sopra illustrate occorrono riforme strutturali di ampia portata quali indicate negli indirizzi generali (IG) della parte I degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Per assicurare urgentemente un'ulteriore riduzione del disavanzo pubblico, su una base sostenibile, e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, si raccomanda alla Repubblica Ceca di:

1. ridurre il disavanzo pubblico in modo credibile e sostenibile, in un quadro pluriennale in linea con le decisioni che adotterà il Consiglio nel contesto del prossimo esercizio di sorveglianza di bilancio (IG 1);
2. riformare il sistema sanitario e pensionistico per garantirne la sostenibilità finanziaria, in particolare per controbilanciare il previsto aumento dell'indice di dipendenza degli anziani, e adottare misure per ridurre il rischio finanziario derivante dal livello crescente di sopravvenienze passive; garantire che siano rafforzati gli incentivi al lavoro e che siano abbassati gli alti contributi sociali (IG 4, 14 e 16).

Per continuare ad affrontare i problemi strutturali sul mercato del lavoro, si raccomanda alla Repubblica Ceca di:

3. rafforzare l'offerta sul mercato del lavoro riformando il sistema fiscale e previdenziale per eliminare i disincentivi al lavoro, e rafforzare la mobilità occupazionale e regionale riducendo l'inadeguatezza delle competenze, garantendo al tempo stesso l'efficienza di misure di riqualificazione e altre politiche attive del mercato del lavoro, deregolamentando il mercato degli alloggi e migliorando le infrastrutture dei trasporti (IG 4, 7, 8 e 13).

Per migliorare le condizioni per una rapida crescita della produttività, si raccomanda alla Repubblica Ceca di:

4. migliorare l'efficienza e la qualità del sistema di istruzione e di formazione, e la sua capacità di rispondere all'evolversi delle necessità in materia di competenze professionali (IG 13);
5. migliorare l'efficacia delle attività di R&S e di innovazione, incoraggiare il trasferimento delle conoscenze attraverso investimenti esteri diretti e sostenere la diffusione delle conoscenze (IG 13).

Per promuovere lo spirito imprenditoriale e le PMI, si raccomanda alla Repubblica Ceca di:

6. migliorare il clima imprenditoriale, in particolare alleggerendo gli oneri amministrativi, migliorando il quadro giuridico e vigilando sulla sua applicazione, e allargando l'accesso alle risorse finanziarie (IG 11 and 12).

18. Estonia

Nonostante una debole domanda estera, nel 2003 in Estonia i risultati macroeconomici sono rimasti solidi, ma il disavanzo delle partite correnti ha raggiunto il 13,7% del PIL. La crescita del PIL, del 4,8%, è stata sostenuta sia dal dinamismo degli investimenti che da un aumento dei consumi privati, quest'ultimo dovuto a una forte espansione del credito, a un incremento dei salari e a una moderata crescita occupazionale. Nonostante un protratto ristagno degli investimenti nell'area dell'euro, in Estonia le spese in conto capitale sono fortemente cresciute (più dell'11%), grazie ai consistenti afflussi di investimenti esteri diretti e ai bassi tassi di interesse. L'inflazione, che a metà del 2001 aveva subito un'accelerazione fino a toccare quasi il 7%, nel 2003 è calata all'1,3%. Grazie a un'attività intensa e a migliori risultati del gettito fiscale, e nonostante spese supplementari approvate dal Parlamento, l'avanzo pubblico ha raggiunto l'1,8% del PIL nel 2002 e il 2,6% nel 2003. Alcune amministrazioni locali hanno continuato a pesare sulle finanze pubbliche.

L'Estonia dovrebbe attuare delle politiche che permettano di raggiungere un grado elevato di convergenza sostenibile e di ridurre il disavanzo delle partite correnti. La politica di bilancio può avere un impatto significativo sulle partite correnti, mentre le politiche strutturali, in particolare quelle volte a migliorare la produttività e ad aumentare la concorrenza, possono accrescere il potenziale di crescita dell'economia e migliorare così ulteriormente l'equilibrio risparmio/investimenti e le partite correnti. Inoltre, il mercato del lavoro, e specificamente l'alto tasso di disoccupazione, rimangono una sfida importante per le autorità dopo la ristrutturazione dell'economia successiva all'indipendenza. In questo contesto, l'Estonia si trova di fronte a quattro sfide principali:

- Far fronte al considerevole disavanzo delle partite correnti sulla base di un'appropriata politica di bilancio
- Affrontare i problemi strutturali sul mercato del lavoro
- Migliorare le condizioni per un aumento della produttività
- Sviluppare una concorrenza effettiva nelle industrie di rete

Far fronte al considerevole disavanzo delle partite correnti sulla base di un'appropriata politica di bilancio

Il divario fra la domanda interna ed estera si è manifestato con una forte domanda di importazioni (aumento dell'8,1%) e con dei risultati relativamente deboli a livello di esportazioni (aumento del 5,1%), e si è tradotto di conseguenza in un aggravamento del disavanzo delle partite correnti al 13,7% del PIL nel 2003. Tale disavanzo risulta in larga misura da una serie di elementi eccezionali, riguardanti principalmente l'importazione di beni di investimento, e da una bilancia dei redditi negativa, mentre il conto capitale ha registrato un avanzo grazie ai forti afflussi di investimenti esteri diretti. Il basso livello del debito pubblico (circa 5% del PIL) e il rating di credito positivo del paese contribuiscono ad attenuare le preoccupazioni immediate in materia di stabilità in relazione al finanziamento del disavanzo delle partite correnti. Inoltre l'amministrazione centrale ha accumulato

una “riserva di stabilità” pari al 9% del PIL, finanziata con gli avanzi di bilancio e con gli introiti ottenuti dalle privatizzazioni dal 1997.

Per ridurre in maniera decisiva, a medio termine, questo grosso squilibrio macroeconomico si rendono pertanto essenziali delle politiche strutturali che rafforzino la competitività dei beni e servizi estoni, soprattutto attraverso un rapido miglioramento delle infrastrutture del paese e investimenti in capitale umano, con un’attenzione particolare alle regioni svantaggiate del paese.

Il mantenimento di una prudente politica di bilancio svolge un ruolo chiave nell’affrontare il disavanzo delle partite correnti. Mentre l’avanzo pubblico è aumentato dall’1,8% del PIL nel 2002 al 2,6% del PIL nel 2003, alcune amministrazioni locali hanno continuato a gravare sulle finanze pubbliche per i loro sfondamenti di bilancio sia nel 2002 che nel 2003. Nonostante gli avanzi di bilancio degli ultimi anni e il basso livello del debito pubblico, le spese supplementari e le riduzioni fiscali previste così come gli impegni legati all’adesione all’UE porteranno a una più forte pressione di bilancio nel futuro prossimo. Ciò potrà determinare a un ulteriore calo del risparmio interno e avere quindi un impatto negativo sul dosaggio globale delle politiche, in particolare in un contesto di altissimo disavanzo delle partite correnti. Complessivamente, il saldo di bilancio estone dovrebbe rimanere in pareggio o registrare un avanzo nei prossimi anni, anche nell’ipotesi di un certo ammorbidimento della politica di bilancio. Inoltre, una politica di bilancio più elastica nei primi anni di adesione all’UE potrà probabilmente coincidere con una ripresa dello slancio economico. Non si può escludere un effetto prociclico della politica di bilancio prevista. L’attuazione dei programmi di bilancio a medio termine in Estonia richiede quindi un approccio prudente e flessibile.

Affrontare i problemi strutturali sul mercato del lavoro

Dopo l’indipendenza dell’Estonia la situazione del mercato del lavoro nel paese si è progressivamente deteriorata. La ristrutturazione dell’economia e il conseguente divario fra le qualifiche esistenti e la domanda del mercato del lavoro sembrano essere i principali fattori alla base dell’aumento di disoccupazione, che, a metà del 2000, toccava il 14½% (definizione OIL). Il tasso di occupazione, calato dal 65% nel 1997 al 60,6% nel 2000, è risalito raggiungendo il 61,1% nel 2002, per la prima volta dopo l’indipendenza del paese, contribuendo a un’inversione della situazione sul mercato del lavoro, sfociata in un calo del tasso di disoccupazione al 10,3% nel 2002. Tuttavia questo miglioramento è stato il risultato sia di una modesta crescita dell’occupazione che di un calo significativo della popolazione attiva: l’occupazione è aumentata del 2% circa nel periodo 1997-2002, mentre la popolazione economicamente attiva è calata quasi del 2,5%.

La crescente disoccupazione fra il 1997 e il 2002 ha coinciso con un costante aumento della percentuale di disoccupati di lunga durata e di cosiddetti “lavoratori scoraggiati”, e quindi con un aumento del tasso di disoccupazione strutturale. Tuttavia la percentuale di persone senza impiego per più di un anno, dopo essere salita fino ad un massimo del 60% nel periodo in questione, è calata al 41% dei disoccupati nel 2002, ossia a quasi lo stesso livello del 1997. Ciononostante il numero di disoccupati di lunga durata rimane particolarmente alto e sembra indicare che molti di essi non

possiedono le competenze richieste per riuscire a reinserirsi sul mercato del lavoro. Le disparità fra le regioni continuano a esistere e la disoccupazione resta molto alta nel nord-est del paese (circa il 19% della forza lavoro) rispetto al sud (8½–9%).

Migliorare le condizioni per un aumento della produttività

In Estonia il livello di produttività è ancora molto basso rispetto alla media dell'UE (42% del livello UE a 15 nel 2002). Mentre la crescita della produttività del lavoro è rimasta elevata (7% annuo) nel periodo 1997-2000, essa è rallentata a partire dal 2000. Due fattori principali rischiano di costituire un ostacolo per una futura crescita della produttività: la mancanza di qualificazioni dei lavoratori e il basso livello di R&S e d'innovazione. Questi due fattori spiegano inoltre perché gli investimenti esteri diretti si concentrano in aree che non richiedono un livello elevato di R&S e di qualificazioni.

La mancanza di qualificazioni dei lavoratori deriva da inefficienze del sistema d'istruzione, tenuto conto che la spesa pubblica in tale settore è relativamente alta (6,7% del PIL nel 2000). Particolarmente preoccupante è il fatto che il sistema d'istruzione non è abbastanza vicino alle esigenze del mercato del lavoro, e crea così un divario fra le competenze richieste e quelle disponibili.

Anche una politica di R&S ben concepita per aumentare la crescita della produttività può anche svolgere un ruolo importante. Attualmente l'Estonia ha un livello relativamente basso di spese per la R&S, inferiore a quello di altri paesi europei (0,8% del PIL nel 2001), e fra i nuovi Stati membri registra il tasso più basso di R&S realizzata dalle imprese. Ciò è in parte dovuto ai deboli legami fra il mondo accademico e le imprese. In questo campo è stata approvata una nuova strategia che prevede un aumento significativo delle spese complessive di R&S per il periodo 2002-2006.

Sviluppare una concorrenza effettiva nelle industrie di rete

Benché in Estonia sia stata avviata la liberalizzazione delle industrie di rete, la concorrenza è ancora molto limitata sul mercato dell'energia elettrica. Per la liberalizzazione di questo settore il paese ha negoziato un lungo periodo di transizione, data la sua dipendenza dallo scisto bituminoso come fonte di produzione di elettricità. La ristrutturazione di questo particolare settore è cominciata, ma i progressi compiuti nella prevista liberalizzazione del mercato sono limitati. Il mercato dell'elettricità è dominato da una società statale, integrato a livello verticale, che opera al tempo stesso nel settore della fornitura, produzione, trasmissione e distribuzione in regime di monopolio. Il grado dichiarato di attuale apertura del mercato è del 10%, ossia inferiore a quello della maggior parte degli altri nuovi Stati membri. Uno dei principali ostacoli alla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica è l'imposizione, da parte delle autorità, di regole rigorose in materia di licenze di importazione. E' inoltre importante garantire l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione per il settore dell'energia, dato che l'operatore tradizionale appartiene allo Stato.

I problemi sono meno acuti nel settore del gas e delle telecomunicazioni. Il mercato del gas è privatizzato e aperto, e conta un unico operatore che assicura l'offerta sul mercato. Il mercato delle telecomunicazioni è stato anch'esso liberalizzato, ma potrebbero sorgere alcuni problemi poiché il proprietario della rete opera anche come distributore.

Raccomandazioni specifiche per l'Estonia

Per far fronte alle sfide sopra illustrate occorrono riforme strutturali di ampia portata quali indicate negli indirizzi generali (IG) della parte I degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Per far fronte al considerevole disavanzo delle partite correnti sulla base di un'appropriata politica di bilancio, si raccomanda all'Estonia di:

1. attuare una politica di bilancio che sia in linea con le decisioni che deve adottare il Consiglio nel contesto del prossimo esercizio di sorveglianza di bilancio (IG 1) e che sia coerente con l'obiettivo di evitare politiche procicliche che possano aggravare il disequilibrio esterno (IG 2)

Per affrontare i problemi strutturali sul mercato del lavoro, si raccomanda all'Estonia di:

2. adottare politiche particolarmente orientate al reinserimento dei disoccupati di lunga durata, in particolare nelle regioni maggiormente toccate dalla ristrutturazione dell'economia, promuovendo la formazione professionale e la formazione permanente, e instaurando un efficace quadro istituzionale che favorisca la creazione di occupazione (IG 4, 6 e 8);
3. spingere le parti sociali a garantire che l'evoluzione dei salari – incluse le modificazioni alla legislazione relativa al minimo salariale – non ostacoli la crescita dell'occupazione e asseconi la ripresa del mercato del lavoro (IG 3 e 5).

Per migliorare le condizioni per un aumento della produttività, si raccomanda all'Estonia di:

4. migliorare l'efficienza e la qualità del sistema d'istruzione e della formazione professionale per ridurre i divari fra le qualifiche richieste e offerte sul mercato del lavoro (IG 13);
5. attuare la strategia di R&S approvata nel 2001 e, in particolare, promuovere una maggiore partecipazione delle imprese alle spese per la R&S (IG 13).

Per sviluppare una concorrenza effettiva nelle industrie di rete si raccomanda all'Estonia di:

6. proseguire la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, rafforzare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione e assicurare un'effettiva concorrenza nel settore delle telecomunicazioni (IG 9).

19. Ungheria

Dopo aver progredito a un ritmo relativamente elevato, pari al 3,5% nel 2002, nel 2003 la crescita del PIL reale è rallentata e ha raggiunto un livello inferiore al 3%. Mentre la disoccupazione è fra le più basse dei paesi in via d'adesione, il tasso di partecipazione è molto basso in confronto alla media dell'UE. Seri problemi strutturali sul mercato del lavoro rendono difficile un ulteriore aumento dell'occupazione, in particolare la scarsa mobilità regionale, l'inadeguatezza delle competenze e il carattere disincentivante del sistema dei sussidi. Per raggiungere un alto grado di convergenza sostenibile occorre riacquistare e mantenere la competitività a un livello elevato e sostenibile. Un ritorno a un'evoluzione ragionevole dei salari reali e l'instaurazione di un contesto più favorevole agli investimenti appare pertanto necessario per garantire una crescita equilibrata a medio termine.

Dopo l'alto disavanzo del 9,3% del PIL nel 2002, nel 2003 la politica di bilancio è tornata a orientamenti restrittivi. Il disavanzo pubblico ha toccato comunque il 5,9% del PIL. Il significativo sfondamento rispetto agli obiettivi relativi al disavanzo di bilancio durante gli ultimi due anni ha contribuito a un ampliamento del disavanzo delle partite correnti - sotto l'impulso dei consumi - superiore al 5½% del PIL. Insieme ad altri problemi macroeconomici (come la forte crescita dei salari reali e tassi di interesse reali molto elevati) e all'alta volatilità dei tassi di cambio, questa situazione ha portato a una perdita generale di fiducia nei mercati finanziari e ad una perdita della competitività globale.

L'Ungheria dovrebbe attuare delle politiche che permettano di raggiungere un grado elevato di convergenza sostenibile, in particolare per quanto riguarda il risanamento delle finanze pubbliche. Essa ha realizzato una serie di riforme strutturali e ha recuperato notevolmente rispetto all'UE. Vi sono tuttavia dei settori che costituiscono ulteriori sfide per il paese. L'Ungheria dovrebbe mirare ad adottare misure volte a rendere più efficiente il sistema di istruzione e deve promuovere la R&S per raggiungere un livello più elevato di produttività. Deve essere ulteriormente incrementata la concorrenza nelle industrie di rete e va rafforzata l'indipendenza delle autorità di regolamentazione. In questo contesto, l'Ungheria si trova di fronte a cinque sfide principali:

- Assicurare un'ulteriore riduzione del disavanzo pubblico su una base sostenibile
- Aumentare il tasso di occupazione e affrontare i problemi strutturali del mercato del lavoro
- Aumentare la competitività in termini di costi con politiche che favoriscano la moderazione salariale
- Migliorare le condizioni per un aumento della produttività
- Sviluppare una concorrenza effettiva nelle industrie di rete

Assicurare un'ulteriore riduzione del disavanzo pubblico su una base sostenibile

Dopo l'elevato disavanzo raggiunto nel 2002 (9,3% del PIL), nel 2003 la politica di bilancio è diventata restrittiva. Tuttavia, il disavanzo pubblico del 2003 era ancora pari al 5,9% del PIL. Un'ulteriore riduzione di tale disavanzo è prevista per il 2004, ma la situazione di partenza per il raggiungimento degli obiettivi per tale anno appare piuttosto difficile. Benché inizialmente il paese mirasse a una vasta riforma delle finanze pubbliche, un numero considerevole di voci di spesa non è stato assolutamente affrontato nel bilancio del 2004 e non sembra ancora essere stato preso in considerazione nei piani di risanamento. I risparmi dovrebbero intanto derivare principalmente da tagli delle spese correnti e operative. Il precedente orientamento espansionistico di bilancio, insieme a una forte crescita dei salari reali, ha contribuito a gonfiare la domanda interna e ha portato a un crescente incremento del disavanzo delle partite correnti (più del 5½% del PIL) sotto l'impulso dei consumi. Per migliorare le partite correnti è inoltre essenziale una riduzione dell'alto livello di assunzioni di prestiti del settore pubblico. Non si può prevedere che i risparmi delle famiglie saranno sufficienti per finanziare l'aumento degli investimenti privati (inclusi quelli legati all'adesione all'UE). Questo potrà portare a un'ulteriore pressione sulle partite correnti. Anche il mantenimento del disavanzo delle partite correnti al suo livello attuale senza che ciò vada a scapito degli investimenti richiede così ulteriori restrizioni di bilancio. Un ritorno a politiche sostenibili in Ungheria deve basarsi su un risanamento delle finanze pubbliche.

Aumentare il tasso occupazionale e affrontare i problemi strutturali del mercato del lavoro

L'Ungheria ha uno dei più bassi tassi di disoccupazione fra i paesi in via d'adesione (5,8% nel 2003). Ciò si unisce tuttavia a una stagnazione della forza lavoro e a un basso tasso di partecipazione (59,7% nella fascia d'età fra i 15 e i 64 anni nel 2002) rispetto alla media UE. Di conseguenza, questo basso tasso di disoccupazione non rispecchia la sostanziale non partecipazione al mercato del lavoro e l'alto livello di inattività, in particolare della fascia meno giovane della popolazione in età lavorativa.

Il mercato del lavoro è inoltre caratterizzato da una serie di carenze strutturali. Le differenze regionali si osservano principalmente nella forma di una crescente urbanizzazione e nell'asse est-ovest, con infrastrutture meno sviluppate e una disoccupazione più marcata nella parte orientale del paese. La mobilità interna è bassa rispetto ai livelli internazionali e gli alloggi e i trasporti costituiscono gli ostacoli principali. Inoltre, un numero significativo di disoccupati è rappresentato da giovani adulti (il tasso di disoccupazione giovanile è dell'11,4%).

Aumentare la competitività in termini di costi con politiche che favoriscano la moderazione salariale

Anche se in leggero miglioramento dall'inizio del 2003, in Ungheria la competitività in termini di costi è andata considerevolmente deteriorandosi negli anni 2000-2002. Questo peggioramento è stato in parte dovuto al rapido aumento dei salari. Negli ultimi tre anni, la crescita dei salari reali è stata superiore alla crescita della produttività, situazione indotta da un aumento dei salari minimi e dal settore pubblico, ma anche da un ritardo nell'adattamento delle imprese al nuovo contesto di bassa

inflazione. Nonostante la crescita salariale sia rallentata verso la fine dell'anno, i salari reali sono ancora aumentati del 9,2% nel 2003 (7,3% nelle imprese e 12,7% nel settore pubblico). Ciò ha avuto delle ripercussioni negative sulla competitività in termini di costi e ha portato a un calo dell'occupazione di alcuni segmenti a bassa qualificazione del mercato del lavoro. Se questa evoluzione ha contribuito a un cambiamento nella struttura della produzione industriale orientandola verso manodopera altamente qualificata, l'aumento dei costi unitari del lavoro ha portato a un peggioramento della posizione competitiva generale del paese, non solo nelle attività ad alta intensità di lavoro.

Migliorare le condizioni per un aumento della produttività

La crescita della produttività è andata calando dal 2000, benché sia comunque rimasta leggermente al di sopra della media dei nuovi Stati membri. La crescita della produttività del lavoro era del 4,2% nel 2000, ma è scesa al 2,4% nel 2003. I fattori che hanno contribuito al rallentamento della crescita della produttività sono stati il livello relativamente basso di R&S (0,95% del PIL nel 2001), le inefficienze nel sistema d'istruzione e l'instabilità dell'ambiente imprenditoriale.

Benché siano state adottate alcune misure per aumentare la flessibilità del sistema d'istruzione allo scopo di adattarlo meglio alle nuove esigenze del mercato del lavoro, vi è ancora una carenza di lavoratori mediamente e altamente qualificati. Il numero di dottorandi sta aumentando ma molti abbandonano gli studi prima di conseguire il diploma. Il numero di persone in possesso di un diploma d'istruzione post-secondario in scienze e tecnologia per ogni 1000 abitanti (età 20-29) è andato calando negli ultimi anni: nel 2001 era di 3,7, ossia una delle cifre più basse dell'UE. Per quanto riguarda la ricerca e sviluppo, la ricerca applicata registra un ritardo, in parte dovuto al livello ancora basso di spese di R&S da parte delle imprese, nonostante gli incentivi fiscali, e alla limitata collaborazione fra imprese e istituti di ricerca. Relativamente basse sono anche le spese per la R&S del settore pubblico, non solo come percentuale del PIL ma anche come quota delle spese pubbliche complessive (nel 2001 le spese pubbliche per la R&S hanno rappresentato lo 0,9% della spesa pubblica totale). Un altro fattore che può incidere negativamente sulla crescita della produttività è il quadro politico caratterizzato da frequenti cambiamenti. Le normative e le strategie di governo sono cambiate spesso negli ultimi dieci anni, il che ha ridotto la prevedibilità delle politiche e la fiducia nel governo e ha ostacolato una pianificazione a lungo termine.

Sviluppare una concorrenza effettiva nelle industrie di rete

Benché nella maggior parte delle industrie di rete sia stato avviato il processo di liberalizzazione, in questi settori la concorrenza effettiva è ancora limitata. Uno dei mercati più liberalizzati è quello delle telecomunicazioni. Tuttavia, anche in questo settore, la concorrenza è limitata a causa della forte posizione dominante della ex impresa statale sul mercato della telefonia fissa, e del quasi duopolio su quello della telefonia mobile. Il mercato dell'energia elettrica e del gas sono stati aperti ai grossi clienti. Tuttavia, i contratti di acquisto a lungo termine e la scarsa disponibilità di capacità di interconnessione continuano a ostacolare la concorrenza nel settore dell'energia elettrica. Infine, in

alcuni di questi settori, lo Stato ha conservato la possibilità di intervenire nelle attività delle autorità di regolamentazione. E' quanto avviene nei mercati dell'energia elettrica e del gas, in cui il governo ha la possibilità di influenzare i prezzi.

Raccomandazioni specifiche per l'Ungheria

Per far fronte alle sfide sopra illustrate occorrono riforme strutturali di ampia portata quali indicate negli indirizzi generali (IG) della parte I degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Per assicurare un'ulteriore riduzione del disavanzo pubblico su una base sostenibile, all'Ungheria viene raccomandato di:

1. ridurre il disavanzo pubblico in modo credibile e sostenibile, in un quadro pluriennale in linea con le decisioni che deve adottare il Consiglio nel contesto del prossimo esercizio di sorveglianza di bilancio (IG 1).

Per aumentare il tasso occupazionale e affrontare i problemi strutturali del mercato del lavoro, si raccomanda all'Ungheria di:

2. rafforzare l'offerta sul mercato del lavoro eliminando gli ostacoli alla mobilità regionale attraverso misure appropriate di politica degli alloggi e dei trasporti, e incentivando le categorie svantaggiate (minoranze etniche, disabili, persone senza fissa dimora) a (re)inserirsi sul mercato del lavoro (IG 7 e 8);
3. assicurare che i sistemi fiscali e previdenziali favoriscano l'occupazione e forniscano incentivi per inserirsi o rimanere sul mercato del lavoro (principio del "lavorare conviene") e ridurre ulteriormente gli elevati oneri fiscali della forza lavoro (IG 4).

Per aumentare la competitività in termini di costi con politiche che favoriscano la moderazione salariale, si raccomanda all'Ungheria di:

4. promuovere una riforma dei meccanismi di formazione dei salari affinché essi rispecchino meglio la produttività. Promuovere accordi salariali pluriennali con le parti sociali per allineare l'andamento dei salari reali alla crescita della produttività (IG 5).

Per migliorare le condizioni per un aumento della produttività, si raccomanda all'Ungheria di:

5. promuovere una maggiore partecipazione del settore privato alla R&S e all'innovazione, rafforzare i legami fra le imprese e gli istituti di ricerca, garantire risorse sufficienti per migliorare la qualità della ricerca e sostenere il trasferimento di conoscenze attraverso gli investimenti esteri diretti (IG 13);

6. migliorare l'efficienza del sistema d'istruzione, aumentarne la flessibilità per adattarlo maggiormente alle esigenze del mercato in materia di competenze e garantire risorse adeguate per la formazione professionale e l'istruzione (IG 13);
7. assicurare la stabilità del quadro legislativo e delle politiche di governo per creare un contesto più favorevole allo spirito imprenditoriale (IG 11).

Per sviluppare una concorrenza effettiva nelle industrie di rete, si raccomanda all'Ungheria di:

8. proseguire il processo di liberalizzazione delle industrie di rete, accrescere la concorrenza effettiva e l'indipendenza delle autorità di regolamentazione (IG 9).

20. Lettonia

Negli ultimi anni i risultati registrati dall'economia lettone sono stati buoni, malgrado un ambiente esterno debole. Si prevede che la crescita del PIL rimarrà ad un tasso di crescita potenziale del 5-6% annuo a medio termine. I consumi privati e gli investimenti fissi lordi sono stati particolarmente sostenuti e rappresentano i fattori principali per la crescita. Malgrado un'elevata crescita dei consumi privati, l'inflazione è rimasta modesta negli ultimi cinque anni. Si prevede tuttavia che essa raggiunga livelli relativamente alti quest'anno, ma che potrebbe scendere al 3% entro il 2006-07. Gli scambi esteri sono cresciuti rapidamente e poiché le importazioni superano le esportazioni il disavanzo della partite correnti è salito a 9,1% del PIL nel 2003 e si prevede che rimanga a questi livelli elevati a medio termine. La Lettonia ha compiuto progressi considerevoli nell'applicazione delle riforme strutturali negli ultimi anni, ma deve ancora affrontare alcune sfide, compreso il funzionamento dell'amministrazione pubblica che potrebbe pregiudicare l'assorbimento dei fondi strutturali UE da parte della Lettonia. Qualora non si riuscisse a superare interamente questi problemi, la capacità della Lettonia di mantenere una forte crescita ne verrebbe indebolita.

Il tasso di disoccupazione è calato lentamente e varia in maniera considerevole da una regione all'altra. Il buon funzionamento del mercato del lavoro è ostacolato da una serie di problemi strutturali, compresa l'inadeguatezza dei sistemi di istruzione e formazione, la mancanza di abilità adeguate alle richieste del mercato e la scarsa mobilità geografica. La concorrenza sui mercati dei prodotti lettoni è stata favorita dalla privatizzazione della maggior parte delle aziende di proprietà statale e il livello degli aiuti di Stato rimane inferiore a quello della media UE. I pochi problemi rimanenti a livello di concorrenza si concentrano soprattutto nel settore delle industrie di rete. Anche se la Lettonia può beneficiare di un livello ridotto dei costi del lavoro e delle imposte, il basso livello della produttività del lavoro rimane un problema fondamentale.

La tendenza calante del disavanzo delle pubbliche amministrazioni è stata interrotta nel 2002, quando esso è salito al 3% del PIL rispetto all'1,6% del 2001. Nel 2003, il gettito fiscale superiore al previsto e l'attento controllo delle spese da parte del governo hanno contribuito a ridurre il disavanzo delle pubbliche amministrazioni all'1,8% del PIL; si prevede che nel 2004 il disavanzo si attesterà al 2% del PIL. La situazione dei conti pubblici in Lettonia dipende tuttavia dalla portata degli impegni per garantire la disciplina di bilancio; la politica di bilancio del paese è di conseguenza caratterizzata da una politica prociclica. D'altro canto, il debito delle amministrazioni pubbliche rimane basso, rappresentando il 15,6% del PIL.

In Lettonia le politiche dovrebbero essere volte a raggiungere un elevato livello di convergenza sostenibile, in particolare per quanto riguarda il consolidamento delle finanze pubbliche. Sia questo ulteriore consolidamento che le soluzioni per risolvere il sottoutilizzo delle risorse umane del paese devono essere sostenuti da politiche volte al mantenimento del forte livello di crescita a medio e lungo termine. Per realizzare ciò sono necessari in particolare un rafforzamento e una diversificazione della base di crescita e di occupazione incoraggiando un clima imprenditoriale. Inoltre, deve essere innalzato il livello di produttività e la Lettonia dovrebbe prepararsi ad una successiva transizione ad un'economia basata sulla conoscenza. In queste circostanze, la Lettonia deve affrontare quattro sfide principali:

- Affrontare il forte disavanzo delle partite correnti, a cui potrebbe contribuire una politica di bilancio appropriata
- Migliorare le condizioni per aumentare la produttività
- Affrontare i problemi strutturali del mercato del lavoro
- Sviluppare una concorrenza effettiva nelle industrie di rete.

Affrontare il forte disavanzo delle partite correnti, a cui potrebbe contribuire una politica di bilancio appropriata

In Lettonia la domanda interna di beni d'importazione continua ad essere più elevata rispetto alla domanda esterna di merci lettoni; di conseguenza il disavanzo delle partite correnti è salito al 9,1% del PIL nel 2003. La crescita delle esportazioni nel 2002 e nel 2003 è stata molto sostenuta malgrado il rallentamento a livello internazionale; le importazioni sono tuttavia cresciute ad un ritmo ancora più rapido delle esportazioni. Nei prossimi anni è previsto un ulteriore peggioramento della bilancia commerciale, a causa del bisogno di investimenti considerevoli e crescenti con il proseguimento dello sviluppo e della ristrutturazione dell'economia. Questo determinerà un aumento del disavanzo delle partite correnti. Anche se nel 2003 i prezzi all'esportazione sono cresciuti più velocemente dei prezzi all'importazione, le condizioni commerciali non indicano sviluppi considerevolmente favorevoli negli ultimi anni, aumentando in questo modo l'incertezza relativa a potenziali pressioni future sulle partite correnti.

Il ritmo modesto del risanamento del bilancio è stato perturbato dallo scostamento del 2002, malgrado la forte crescita dell'economia lettone. In generale, nel 2003 il disavanzo delle pubbliche amministrazioni è stimato all'1,8% del PIL. Questo è dovuto soprattutto al gettito fiscale superiore al previsto grazie ai miglioramenti nella riscossione delle imposte e alla crescita superiore alle previsioni. Anche se le autorità lettoni perseguono l'impegno del pareggio di bilancio a medio termine, l'attuale politica di bilancio prociclica, unita ad uno scenario politico in rapida evoluzione ed alla capacità alquanto limitata del governo di aumentare il gettito fiscale in un periodo di elevata crescita economica, mettono il paese in una posizione difficile per quanto riguarda le future necessità di spesa. È probabile, inoltre, che queste spinte alla spesa inaspriscano l'attuale disavanzo delle partite correnti. Vista la debole domanda esterna e la domanda interna già elevata, i principali motivi di preoccupazione derivano dall'impennata delle spese alla fine del 2002, dalla forte crescita del credito malgrado gli aumenti dei tassi d'interesse apportati dalla Banca centrale della Lettonia nel novembre 2003 e nel marzo 2004 e da un ulteriore allentamento della politica di bilancio. La principale sfida a livello di politica economica è evitare uno stimolo di bilancio prociclico che potrebbe surriscaldare la domanda interna e peggiorare l'attuale disavanzo delle partite correnti.

Migliorare le condizioni per aumentare la produttività

La produttività del lavoro in Lettonia è più bassa dell'UE (inferiore al 40% della media UE-15). Nel periodo 1995-2003 è aumentata rispetto alla media UE ma il suo ritmo di crescita è rallentato negli ultimi anni. Diversi fattori incidono sulla produttività della Lettonia. Innanzitutto, anche se sono state avviate riforme, il sistema di istruzione continua ad avere problemi in termini di efficienza, contenuti e collaborazioni esterne e i collegamenti tra l'istruzione superiore e l'industria non sono ancora sufficientemente sviluppati. In secondo luogo, malgrado siano state adottate misure di bilancio e altre misure indirette, le attività di R&S - in particolare per quanto riguarda la R&S delle imprese - e di innovazione sembrano essere limitate a causa della mancanza di fondi pubblici e dell'assenza di una massa critica per la maggior parte delle imprese lettoni per svolgere attività di ricerca. La crescita della produttività è inoltre limitata dal basso livello di attività imprenditoriale, in quanto le imprese devono

affrontare onerose regolamentazioni locali, difficoltà di accesso ai finanziamenti e una cultura imprenditoriale ancora in fase di sviluppo. Malgrado gli alti livelli di investimenti delle imprese, i livelli di produttività sono tuttora bloccati dagli scarsi investimenti in capitale fisico (“capital deepening”) e da un livello ancora relativamente basso delle infrastrutture fisiche. Tutti questi fattori contribuiscono inoltre a spiegare perché la Lettonia continui ad essere specializzata in settori a tecnologia relativamente bassa e in attività di transito senza molto valore aggiunto.

Affrontare i problemi strutturali del mercato del lavoro

Il mercato del lavoro lettone presenta una serie di problemi strutturali; il principale è rappresentato dalle notevoli differenze regionali per quanto riguarda la disoccupazione e dall'elevato livello della disoccupazione a lungo termine e tra i giovani. Nel 2002 il tasso di partecipazione ha raggiunto il 68,8%, mentre il tasso di occupazione è stato del 60,5%. Il tasso di disoccupazione alla fine del 2002 era pari al 12,1% ed è poi sceso nel 2003.

Il buon funzionamento del mercato del lavoro è ostacolato da una serie di problemi strutturali. Innanzitutto il sottoutilizzo delle risorse umane deriva da uno scarso spirito imprenditoriale. La Lettonia ha registrato il più basso livello di imprese di nuova costituzione nell'UE, il che sottolinea la necessità di favorire l'imprenditorialità e lo sviluppo di piccole e medie imprese, incoraggiando in questo modo la base dell'occupazione. In secondo luogo, in Lettonia la pressione fiscale sul lavoro è elevata e crea dunque un disincentivo a lavorare nell'ambito dell'economia ufficiale. Visto il basso livello dei salari, inoltre, anche prestazioni sociali relativamente modeste rendono costosa la decisione di lavorare o di rientrare al lavoro, scoraggiando quindi la partecipazione al mercato del lavoro. In terzo luogo, l'alto tasso di disoccupazione riflette in una certa misura la mancanza di corrispondenza tra le abilità offerte e quelle richieste sul mercato del lavoro. Il sistema di istruzione, inoltre, non riesce a soddisfare la domanda di forme di formazione più moderne e flessibili. Le autorità lettoni hanno recentemente proposto un'ampia riforma del sistema scolastico per adattarlo meglio alle esigenze di un'economia di mercato, ma la realizzazione della riforma potrebbe essere lunga e costosa. Le differenze regionali in materia di occupazione e disoccupazione sono inoltre il risultato di una scarsa mobilità geografica, che potrebbe essere aumentata attraverso miglioramenti dell'infrastruttura dei trasporti.

Sviluppare una concorrenza effettiva nelle industrie di rete

Solo recentemente sono stati compiuti passi per liberalizzare le industrie di rete, attraverso la completa liberalizzazione delle telecomunicazioni vocali nel 2003 e la liberalizzazione progressiva delle altre industrie di rete per adeguarsi alla legislazione UE. Tutte le industrie di rete sono ancora dominate dai rispettivi operatori tradizionali - alcuni dei quali vengono gradualmente privatizzati - e non devono dunque affrontare una concorrenza efficace e beneficiano della mancanza di una reale scelta tra fornitori. La scarsa concorrenza effettiva è dovuta a diversi fattori. In alcuni casi, le barriere tecniche e pratiche impediscono lo sviluppo della concorrenza, come nel caso delle telecomunicazioni, nelle quali la disaggregazione dell'anello locale, la selezione dei vettori e la portabilità dei numeri procedono a rilento. In alcuni altri casi non è stata ancora completamente realizzata la base giuridica per una concorrenza efficace, come nel caso dell'energia. Un'altra causa della scarsa concorrenza effettiva è la mancanza di interconnessioni. I collegamenti ferroviari della Lettonia con i paesi baltici e

gli altri paesi europei non sono ben sviluppati. Nel settore del gas, il mercato lettone è ancora dominato a monte da un numero molto ristretto di importatori e dipende di fatto dalle forniture di gas russe. Infine, le interconnessioni transfrontaliere nel settore dell'elettricità tra i paesi baltici e gli altri Stati membri potrebbero essere insufficienti per affrontare la domanda a lungo termine.

Raccomandazioni specifiche per la Lettonia

Per far fronte alle sfide sopra illustrate occorrono riforme strutturali di ampia portata quali quelle indicate negli indirizzi generali della parte I degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Onde affrontare il forte disavanzo delle partite correnti, a cui potrebbe contribuire una politica di bilancio appropriata, si raccomanda alla Lettonia di:

1. ridurre il disavanzo delle amministrazioni pubbliche in modo credibile e sostenibile nel contesto di un quadro pluriennale in linea con le decisioni che verranno adottate dal Consiglio nell'ambito del prossimo esercizio di sorveglianza di bilancio (IG 1 e 2).

Onde migliorare le condizioni per aumentare la produttività, si raccomanda alla Lettonia di:

2. migliorare l'efficienza, la qualità e l'accessibilità dei sistemi di istruzione e di formazione e la loro capacità di rispondere alle esigenze dei mercati del lavoro (IG 13 e 14);
3. incoraggiare la R&S e l'innovazione, in particolare nel settore delle imprese (IG 13 e 14);
4. incoraggiare una cultura imprenditoriale (IG 11).

Onde affrontare i problemi strutturali sul mercato del lavoro, si raccomanda alla Lettonia di:

5. rivedere il sistema fiscale e dei sussidi in modo da rendere il lavoro più redditizio, in particolare migliorando l'efficienza della spesa sociale (IG 4);
6. rafforzare l'offerta di lavoro proseguendo gli sforzi per adattare meglio le qualifiche della forza lavoro alle esigenze del mercato del lavoro e facilitando la mobilità, in particolare attraverso miglioramenti dell'infrastruttura dei trasporti (IG 7 e 13).

Onde sviluppare una concorrenza effettiva nelle industrie di rete, si raccomanda alla Lettonia di:

7. adottare misure giuridiche per migliorare la concorrenza effettiva nelle industrie di rete e rafforzare il ruolo dell'organismo di regolamentazione (IG 9);
8. aumentare le interconnessioni fisiche con le altre reti europee (IG 9).

21 Lituania

Nonostante la debolezza del contesto internazionale, i risultati economici della Lituania sono stati particolarmente buoni negli ultimi due anni. La crescita del PIL reale ha subito una forte accelerazione nel 2003 raggiungendo un tasso dell'8,9%, grazie soprattutto ai forti investimenti e al consumo privato anche se la crescita delle esportazioni è rimasta considerevole. Il forte apprezzamento nominale della lita e la notevole crescita della produttività che hanno attenuato l'inflazione salariale hanno indotto un ribasso del livello dei prezzi. Tale diminuzione è stata dell'1,1% nel 2003 (misurata con l'IAPC). La crescita economica vigorosa ha avuto un impatto positivo sul mercato del lavoro, anche se la disoccupazione elevata rimane una delle principali debolezze dell'economia lituana.

La riduzione del disavanzo delle amministrazioni pubbliche iniziata nel 2000 ha subito una battuta d'arresto nel 2003, anno in cui il disavanzo è risalito leggermente all'1,7% del PIL rispetto all'1,4% del 2002. Il bilancio 2004 prevede aumenti considerevoli delle spese correnti e in conto capitale, in parte legate alle spese di adesione all'UE, ed esse dovrebbero comportare un ulteriore aumento del disavanzo. Si prevede tuttavia una ripresa del processo di risanamento nel 2005. I disavanzi di bilancio moderati degli anni precedenti hanno facilitato il mantenimento a livelli sostenibili del disavanzo delle partite correnti, finanziato soprattutto dai flussi di investimento estero diretto. Il sistema di convertibilità totale della moneta nazionale ha permesso di dare un punto di riferimento nominale alla politica monetaria e ha contribuito alla stabilità macroeconomica e a una riduzione ad un livello storicamente basso del tasso d'inflazione. L'accresciuta stabilità macroeconomica ha facilitato la discesa progressiva dei tassi di interesse di questi ultimi anni e ha contribuito quindi all'elevato aumento del credito interno e dunque alla rapida crescita degli investimenti e dei consumi.

L'obiettivo delle politiche da attuare in Lituania deve essere di raggiungere un grado elevato di convergenza sostenibile. Il mercato del lavoro è una fonte di preoccupazione. Una riduzione del forte tasso di disoccupazione e un ulteriore risanamento delle finanze pubbliche saranno indispensabili per aumentare la stabilità macroeconomica a medio termine. Il mantenimento della competitività della Lituania sarà d'importanza capitale per garantire una convergenza rapida e sostenuta con le economie dell'UE. Nuovi cambiamenti strutturali saranno necessari per mantenere il ritmo attuale di crescita della produttività, in modo da poter colmare il notevole divario di produttività tra l'economia lituana e quella media dell'UE. A tale riguardo, l'adattamento del sistema di istruzione alle necessità del mercato del lavoro e lo sviluppo della R&S e dell'innovazione sono indispensabili per facilitare la necessaria transizione verso un'economia fondata sulla conoscenza. Riassumendo, la Lituania deve affrontare quattro sfide principali:

- Affrontare i problemi strutturali del mercato del lavoro
- Mantenere un disavanzo pubblico moderato
- Creare condizioni più favorevoli alla crescita della produttività
- Sviluppare un'effettiva concorrenza nei settori delle attività di rete

Affrontare i problemi strutturali del mercato del lavoro

Negli ultimi due anni, nonostante i netti miglioramenti del mercato del lavoro, il tasso di disoccupazione è rimasto elevato (12,7% nel 2003) e le principali debolezze strutturali non sono scomparse. Risultano molto evidenti le gravi disparità regionali e molte regioni registrano tassi di disoccupazione di circa il 20%. Il tasso di disoccupazione dei giovani è rimasto elevato (23% nel 2002) e la disoccupazione di lunga durata è rimasta al 7%. Quasi il 17% dell'occupazione è da ricondursi al settore agricolo, a debole produttività, che rischia di perdere molte delle persone attive negli anni a venire e di far peggiorare quindi gravemente le statistiche di disoccupazione.

Le principali debolezze strutturali del mercato del lavoro sono legate alla scarsa mobilità professionale e geografica della manodopera, alla mancata corrispondenza tra offerta e domanda di qualifiche professionali e alle lacune del sistema di istruzione. Nonostante i forti tassi di partecipazione all'insegnamento superiore le qualifiche professionali della manodopera lituana corrispondono spesso a specializzazioni che non sono adeguate alle competenze attualmente richieste. La penuria di risorse umane comincia ad apparire nei settori delle tecnologie dell'informazione, nei ruoli dirigenziali e per molte categorie di ingegneri. Il rafforzamento dei legami tra istituti di insegnamento e imprese faciliterebbe l'adattamento della formazione professionale e dell'insegnamento post-secondario alle necessità attuali. Parallelamente le attività di formazione continua, che sono essenziali per sviluppare la capacità di adattamento delle risorse umane alle evoluzioni future della domanda, sono fra le meno sviluppate dei paesi in via di adesione. Sforzi più sostenuti per migliorare la qualità e la disponibilità della formazione professionale sarebbero molto utili in particolare nelle regioni meno sviluppate. In considerazione della forte proporzione di lavoratori scarsamente qualificati fra i disoccupati, è auspicabile prestare un'attenzione particolare alle attività di formazione destinate a questa categoria di lavoratori. Il miglioramento delle strutture di insegnamento, in particolare nelle regioni più povere, contribuirebbe a creare condizioni di base più favorevoli per attrarre gli investimenti e faciliterebbe la mobilità geografica dei lavoratori. Ulteriori iniziative per migliorare l'ambiente imprenditoriale stimolerebbero la creazione di posti di lavoro compensando le perdite di occupazione causate dalle ristrutturazioni nei settori industriali e agricoli. Il sistema di sussidi di disoccupazione deve essere razionalizzato: l'importo del sussidio non dipende dal livello del salario precedente, la copertura dell'assicurazione non è chiaramente definita nella legislazione e i legami tra contributi e prestazioni nel regime di assicurazione contro la disoccupazione non sono chiari.

Mantenere un disavanzo pubblico moderato

Le autorità hanno rispettato i loro piani di risanamento del bilancio e il disavanzo pubblico è così passato dal 5,7% del PIL del 1999 all'1,4% nel 2002. Questa tendenza verso il basso si è tuttavia interrotta e il deficit è leggermente risalito all'1,7% nel 2003. Dopo avere registrato entrate fiscali più elevate del previsto nel primo semestre 2003 il governo ha deciso, nel luglio 2003, di programmare spese supplementari con un bilancio suppletivo. Queste modifiche, che hanno comportato un netto aumento delle spese correnti che ha impedito di proseguire la riduzione del disavanzo nel 2003, hanno

soprattutto assunto la forma di compensazioni per la perdita del risparmio in rubli⁸ (circa 0,4% del PIL) e delle sovvenzioni agricole (0,2% del PIL). Il bilancio 2004 prevede un nuovo aumento del disavanzo, soprattutto dovuto al balzo degli investimenti pubblici e all'aumento delle spese connesse al sistema di sicurezza sociale e ai salari del settore pubblico, nonché ai notevoli costi di transizione della riforma delle pensioni. Le tensioni sul lato delle spese causate dai forti fabbisogni di investimenti, i consistenti obblighi di bilancio o le sopravvenienze passive possono rappresentare un rischio a medio termine per il risanamento delle finanze pubbliche.

Nonostante gli sforzi effettuati per migliorare il sistema fiscale, l'efficacia della riscossione delle imposte può essere ancora molto migliorata. In percentuale del PIL, le entrate pubbliche sono diminuite passando dal 38,1% del 1998 al 33,8% del 2002, mentre le spese sono rimaste complessivamente stabili. Frequentemente si assumono nel secondo semestre dell'anno spese supplementari, non previste nella programmazione di bilancio e ciò impedisce un rapido risanamento delle finanze pubbliche. Un eventuale orientamento prociclico della politica di bilancio potrebbe comportare alcuni rischi in un contesto caratterizzato da pressioni crescenti sulla spesa pubblica. Anche se negli ultimi anni il carattere moderato dei disavanzi pubblici ha attenuato le pressioni sulle partite correnti, la politica di bilancio potrebbe essere chiamata ad alleviare il potenziale squilibrio risparmio-investimenti nel settore privato, che rischia di peggiorare a causa dell'attuale rapida espansione del credito.

Creare condizioni più favorevoli alla crescita della produttività

Pur essendo fortemente aumentata dopo la crisi russa del 1999, la produttività in Lituania rimane molto bassa e rappresenta soltanto il 42% della media dell'UE a 15. Inoltre la recente crescita sembra essere stata in parte indotta da fattori non ripetibili legati ad un migliore utilizzo delle capacità esistenti. Considerando che il PIL pro capite è pari a solo il 39% della media UE a 15 nel 2002, i divari di reddito potranno essere ridotti soltanto con un aumento elevato e durevole della produttività. Le deficienze del sistema di istruzione e il basso livello di R&S e di innovazione costituiscono in questo settore un reale handicap.

In primo luogo, nonostante le elevate spese pubbliche per l'istruzione e il numero considerevole di persone in possesso di un diploma di istruzione post secondaria manca, come è stato già menzionato sopra, una corrispondenza tra le competenze acquisite con i sistemi di istruzione e di formazione e le necessità delle imprese. Il governo sta attualmente lavorando a un programma volto ad attuare una strategia di istruzione che giunga fino al 2012, ma altri sforzi potrebbero essere necessari per adattare i sistemi di insegnamento e di formazione alle future necessità di un'economia in evoluzione. In secondo luogo la struttura economica attuale continua a basarsi in gran parte su attività a scarso contenuto tecnologico. Per fare evolvere questa struttura sarà necessario un aumento della R&S e dell'innovazione che in Lituania sono fra le meno sviluppate dei nuovi Stati membri.

⁸ Il governo si era impegnato a compensare i cittadini per la perdita del loro risparmio in rubli nei primi anni della transizione e a restituire i diritti di proprietà o a versare un indennizzo ai proprietari i cui beni immobiliari erano stati confiscati durante il regime sovietico. Gli importi da versare rappresentavano circa il 6,7% del PIL alla fine del 2003.

Il mantenimento di afflussi importanti di investimenti esteri diretti potrebbe svolgere un ruolo di catalizzatore grazie ai trasferimenti di tecnologia e contribuire così ad accelerare i cambiamenti strutturali dell'economia verso settori a maggiore valore aggiunto e una migliore produttività. Il maggiore sviluppo delle infrastrutture fisiche potrebbe anche contribuire a mantenere la forte crescita della produttività. Le spese destinate alla TI sono leggermente aumentate, ma partivano da un livello molto basso e la debole penetrazione della TI potrebbe essere un ostacolo al miglioramento della produttività.

Sviluppare un'effettiva concorrenza nei settori delle attività di rete

Nonostante la liberalizzazione della maggior parte delle attività di rete, la concorrenza effettiva rimane ovunque debole, con l'eccezione della telefonia mobile e del trasporto stradale. Il mercato della telefonia fissa è stato completamente liberalizzato nel gennaio 2003, ma l'operatore storico continua ad essere l'unico operatore presente nel mercato. L'autorità di regolamentazione del mercato della telefonia non sembra ancora disporre di risorse sufficienti per poter promuovere efficacemente la concorrenza. Il recepimento della legislazione dell'UE sull'apertura del mercato dei trasporti ferroviari è ancora incompleta e l'infrastruttura è poco sviluppata (in particolare i collegamenti con la Polonia).

L'apertura dei mercati dell'energia ha recato pochi vantaggi visibili ai consumatori e rimane un forte grado di concentrazione sia a livello di fornitura che di distribuzione.

Nel gennaio 2002 il mercato dell'elettricità è stato aperto per i grandi clienti che rappresentano un quarto del consumo elettrico. È prevista un'ulteriore graduale liberalizzazione e la privatizzazione delle aziende di distribuzione dell'elettricità è attualmente in corso. Circa l'80% dell'elettricità prodotta nel paese tuttavia è di origine nucleare e la mancanza di interconnessione con gli altri paesi in via di adesione impedisce l'integrazione con il mercato europeo dell'elettricità. Anche il mercato del gas è stato liberalizzato per i grandi clienti che rappresentano l'80% del consumo. Sono tuttavia solo pochi gli operatori indipendenti in questo mercato e non vi sono interconnessioni con i gasdotti dell'Europa occidentale.

Raccomandazioni specifiche per la Lituania

Le sfide che sono state descritte potranno essere affrontate soltanto realizzando le ampie riforme strutturali raccomandate negli indirizzi generali (IG) della parte I degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Per affrontare i problemi strutturali del suo mercato del lavoro, si raccomanda alla Lituania di:

1. aumentare la mobilità regionale e l'adeguatezza delle competenze professionali, migliorando al tempo stesso l'efficacia dell'istruzione, delle misure di riconversione professionale e delle altre politiche del mercato del lavoro (IG 4, 7 e 8);
2. migliorare l'effetto di incentivo congiunto del sistema fiscale e di quello dei sussidi (IG 4).

Affinché il disavanzo delle amministrazioni pubbliche rimanga moderato si raccomanda in particolare alla Lituania di:

3. perseguire in modo credibile e duraturo una politica tesa a un basso disavanzo pubblico in un quadro pluriennale in linea con le decisioni che adotterà il Consiglio nell'ambito del prossimo esercizio di sorveglianza di bilancio (IG 1);
4. astenersi da politiche di bilancio procicliche che impediscono un'ulteriore riduzione del disavanzo e in particolare evitare modifiche del bilancio che iscrivano spese supplementari in caso di entrate superiori alle aspettative (IG 2).

Al fine di creare condizioni più favorevoli alla crescita della produttività, si raccomanda alla Lituania di:

5. migliorare l'efficienza e la qualità dei sistemi di istruzione e di formazione e la loro capacità di rispondere all'evolversi delle necessità del mercato del lavoro (IG 13);
6. promuovere la R&S e l'innovazione, rafforzare i legami tra istituti di ricerca e imprese e sostenere i trasferimenti di conoscenze tramite l'investimento estero diretto e una maggiore penetrazione della TI (IG 13).

Per sviluppare una concorrenza effettiva nel settore delle attività di rete, si raccomanda alla Lituania di:

7. proseguire la liberalizzazione e introdurre una concorrenza effettiva nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e del trasporto ferroviario (IG 9);
8. creare e migliorare le capacità di interconnessione con gli Stati membri confinanti (IG 9).

22. Malta

L'apertura crescente dell'economia maltese, la sua forte dipendenza dalle entrate legate al turismo e la sua piccola dimensione rendono questa economia sempre più vulnerabile agli shock esterni di ordine economico o geopolitico. Negli ultimi due anni a causa della difficoltà della situazione economica internazionale e della ristrutturazione del settore pubblico il tasso di crescita è stato modesto e alimentato soprattutto dagli alti consumi pubblici. Attualmente, il tasso di crescita del PIL reale è nettamente inferiore al potenziale stimato.

Nonostante il rallentamento della crescita economica il tasso di disoccupazione non è aumentato sostanzialmente lo scorso anno nel periodo gennaio-ottobre (5,7% nell'ottobre 2003), ma per i mesi successivi si prevede un certo peggioramento a causa delle ristrutturazioni in corso nei cantieri navali e nel settore manifatturiero e turistico. I progressi globali di Malta nell'adozione dell'*acquis* comunitario non sono stati accompagnati da riforme economiche fondamentali in preparazione all'ingresso nell'UE del maggio 2004. La ristrutturazione del settore pubblico, la riduzione degli aiuti di Stato e delle sovvenzioni nonché la riforma del sistema pensionistico e dell'assistenza sanitaria sono state rinviate e ciò ha avuto un impatto negativo sulla crescita economica, sulla creazione di posti di lavoro e sulle finanze pubbliche. Il tasso di occupazione relativamente basso, in particolare per le donne, continua ad essere un motivo di preoccupazione. In un contesto caratterizzato dall'insufficienza degli sforzi per risanare le finanze pubbliche, il tasso di crescita del PIL inferiore alle previsioni nel 2003 e l'aumento delle spese pubbliche hanno determinato un ulteriore peggioramento del disavanzo pubblico e creato tensioni nella bilancia delle partite correnti. Malta dovrebbe perseguire politiche volte a garantire un grado più elevato di convergenza sostenibile, in particolare per quanto riguarda il risanamento delle finanze pubbliche. A tal fine si deve imprimere un nuovo vigore alle riforme del sistema pensionistico, dell'assistenza sanitaria e del settore pubblico. Nonostante alcuni progressi, il livello di concorrenza rimane insufficiente in alcuni settori e si devono proseguire le operazioni di privatizzazione. Riassumendo, Malta deve affrontare tre principali sfide:

- Garantire una riduzione su base sostenibile del disavanzo delle amministrazioni pubbliche e assicurare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche
- Aumentare i tassi di occupazione, in particolare per le donne
- Stimolare una concorrenza effettiva, tenendo conto delle specificità dovute alla dimensione ridotta dell'economia nazionale

Garantire una riduzione su base sostenibile del disavanzo delle amministrazioni pubbliche e assicurare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche

Per affrontare con successo il problema dell'elevato disavanzo di bilancio pari al 9.7 % del PIL nel 2003 il governo prevede di attuare una serie di misure e di rafforzare l'efficacia della riscossione delle imposte per aumentare le entrate fiscali. Si osserva che il previsto aumento delle entrate non fiscali è più rapido di quello delle entrate fiscali. Ciò si spiega in particolare con il contributo delle entrate provenienti dal sistema di registrazione delle società estere e con le compensazioni di bilancio dell'UE previste nel quadro dell'accordo di Copenaghen. Per quanto riguarda le imposte dirette, è prevista una

loro diminuzione a causa del passaggio a un sistema con cinque scaglioni di imposta (rispetto ai tre attuali) e dell'aumento della soglia di imposizione.

Per quanto riguarda le spese, le somme elevate destinate ai salari del settore pubblico, alle pensioni e al sistema sanitario minacciano la sostenibilità delle finanze pubbliche. Relativamente alle spese correnti, sarebbe auspicabile il rafforzamento del controllo sugli stanziamenti destinati alla sicurezza sociale e agli altri programmi di assistenza, nonché la riduzione delle sovvenzioni. Tuttavia, date le persistenti necessità in materia di ammodernamento e costruzione di nuove infrastrutture, le spese in conto capitale rischiano di mantenere le spese complessive ad un livello elevato (circa il 50% del PIL), anche se una riduzione è prevista nel 2006 (al 46,6% del PIL).

L'invecchiamento demografico rappresenta un rischio importante per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, in particolare a causa del livello relativamente elevato del debito pubblico. Il rapido aumento del rapporto di dipendenza delle persone anziane che è atteso tra il 2000 e il 2050 (dal 18% al 38,6%) dovrebbe in futuro causare tensioni di bilancio crescenti per le finanze pubbliche. Anche se è in programma una riforma del primo pilastro del sistema pensionistico la sua data di attuazione resta ancora incerta.

Il livello considerevole delle garanzie accordate dallo Stato (pari al 22% del PIL nel 2002) rappresenta una minaccia per l'equilibrio di bilancio. Il governo progetta di ridurre in futuro la concessione di nuove garanzie (l'esposizione dovrebbe scendere al 15% del PIL nel 2006) attraverso un'applicazione più rigorosa delle norme di bilancio che regolamentano l'emissione di tali garanzie. Ciò dovrebbe contribuire a facilitare la diminuzione, programmata a medio termine, del livello delle sopravvenienze passive implicite ed attenuare l'attuale esposizione ai rischi derivante dalle lettere di garanzia e dalle linee di credito emesse. Complessivamente il debito pubblico lordo nel 2003 è stato pari al 72% del PIL.

Aumentare i tassi di occupazione, in particolare per le donne

A Malta il mercato del lavoro sembra disporre dell'elasticità necessaria per adattarsi agli shock economici senza produrre lunghi periodi di elevata disoccupazione. Nel settembre 2003 il tasso di occupazione appariva tuttavia piuttosto basso (53,7%) rispetto alla media dell'UE. Questa debolezza relativa del tasso di occupazione era attribuirsi al basso tasso di occupazione per le donne (33,1%) mentre la cifra equivalente per gli uomini (74,2%) era superiore alla media dell'UE. In considerazione dell'invecchiamento della popolazione, l'aumento del tasso di occupazione, totale e femminile, riveste un'importanza decisiva poiché permetterebbe di allargare la base dei contributi sociali. Al riguardo, sono state recentemente adottate alcune misure volte ad incoraggiare la partecipazione femminile.

Davanti al crollo della natalità e all'invecchiamento demografico il governo si è reso conto dell'importanza di aumentare il tasso di partecipazione delle donne e iniziative in tal senso sono contenute nella legge sull'occupazione e le relazioni industriali ("Employment and Industrial Relations Act" - ERA), che è entrata in vigore nel dicembre 2002 ed è stata integrata da otto decreti (uno dei quali riguarda il regolamento sul diritto al congedo parentale). Altre iniziative in questo settore riguardano un sistema di custodia dei bambini, un piano d'azione per promuovere la parità dei sessi e l'integrazione della dimensione uomo-donna nel settore pubblico. Inoltre il completamento del

processo di privatizzazione e la riduzione del numero di lavoratori del settore pubblico potrebbero contribuire ad una distribuzione più efficiente delle risorse, con un vantaggio per il settore privato, e stimolerebbero l'efficienza economica e l'occupazione.

La forte pressione fiscale sui salari è all'origine di distorsioni che influiscono sia sulla domanda che sull'offerta di lavoro e che deviano l'attività verso l'economia sommersa. Il divario tra il salario minimo e il sussidio di disoccupazione, in particolare per le famiglie numerose, rimane molto basso e riduce gli incentivi a lavorare. Il ricorso ai meccanismi di pensionamento anticipato nella ristrutturazione degli organismi del settore pubblico dovrebbe essere inoltre limitato e le iniziative dovrebbero essere orientate verso la riconversione professionale. La ERA si applica anche ai dipendenti ad orario ridotto e ai titolari di contratti a tempo determinato allo scopo di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro. Le attività di formazione professionale sono aumentate dal 2001, anno in cui è stato fondato il College for Arts, Science and Technology di Malta anche se sono necessari sforzi supplementari per migliorare il tasso di successo nell'insegnamento secondario e ridurre il numero degli abbandoni scolastici. Tre nuovi istituti nei settori della costruzione meccanica, dell'ingegneria, dell'agroalimentare e dei servizi per la comunità, sono stati creati nel 2003. Si deve sottolineare infine il livello eccezionalmente elevato del successo scolastico nel primo ciclo dell'istruzione secondaria e invece il grande numero di fallimenti nel secondo ciclo dell'istruzione secondaria e nell'istruzione post secondaria.

Stimolare la concorrenza effettiva, tenendo conto delle specificità dovute alla dimensione ridotta dell'economia nazionale

Sono state introdotte numerose riforme al fine di aprire l'economia maltese alla concorrenza. Nel settore delle industrie di rete, le telecomunicazioni sono ora liberalizzate mentre i servizi postali sono in via di apertura. Nel trasporto aereo, il monopolio delle attività di assistenza a terra è stato abolito a seguito di una gara d'appalto internazionale. Per quanto riguarda il trasporto marittimo, deve essere completata la trasposizione dell'*acquis* comunitario. La concorrenza rimane limitata in alcuni settori dell'economia maltese, come ad esempio nelle attività di trasformazione del grano e dei cereali foraggeri e nel settore delle costruzioni navali, per i quali il processo di ristrutturazione dovrà essere accompagnato da una riduzione degli aiuti di Stato.

Raccomandazioni specifiche per Malta

Le sfide che sono state descritte potranno essere affrontate soltanto realizzando le ampie riforme strutturali raccomandate negli indirizzi generali (IG) della parte I degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Per garantire una riduzione su base sostenibile del disavanzo delle amministrazioni pubbliche e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche si raccomanda a Malta di:

1. ridurre il disavanzo pubblico in modo credibile e sostenibile in un quadro pluriennale in linea con le decisioni che adotterà il Consiglio nell'ambito del prossimo esercizio di sorveglianza di bilancio (IG 1).

Per aumentare i tassi di occupazione, in particolare per le donne, si raccomanda a Malta di:

2. razionalizzare il rapporto tra il sistema fiscale e il sistema previdenziale al fine di aumentare gli incentivi a lavorare e ridurre la pressione fiscale sul lavoro migliorando così la competitività (IG 4);
3. migliorare la qualità dell'insegnamento secondario e della formazione professionale (IG 8);
4. sviluppare le misure di riconversione professionale per rendere la manodopera più adattabile in caso di licenziamento e facilitare il ritorno all'attività delle donne di età media (IG 8).

Al fine di stimolare una concorrenza effettiva tenendo conto delle specificità dovute alle dimensioni ridotte dell'economia nazionale, si raccomanda a Malta di:

5. aumentare la concorrenza in alcuni settori come quello delle attività di rete, delle industrie agroalimentari e della costruzione navale (IG 9).

23. Polonia

Dopo avere conosciuto tassi di crescita record nella maggior parte degli anni '90, l'economia polacca ha subito un brusco rallentamento nel 2001-2002. Dalla fine del 2002 si è avviata gradualmente la ripresa e il tasso di crescita del PIL reale ha raggiunto il 3,7% nel 2003. Il tasso di crescita potenziale, stimato a circa il 4,5%, dovrebbe essere raggiunto nel 2004.

Nonostante i notevoli progressi compiuti negli ultimi anni, la Polonia deve tuttora affrontare gravi problemi strutturali che rischiano di nuocere alla sua capacità di conservare un tasso di crescita elevato. Il tasso di disoccupazione cresce rapidamente dal 1999 ed è ora di circa il 20%, il più elevato tra quelli dei paesi in via di adesione. Parallelamente il tasso di occupazione è in netta diminuzione e circa la metà della popolazione in età lavorativa è disoccupata. Il funzionamento del mercato del lavoro è ostacolato da una serie di problemi strutturali, in particolare la scarsa reattività dei salari alle condizioni del mercato del lavoro, i disincentivi risultanti dai sistemi fiscali e previdenziali, l'inadeguatezza delle qualifiche professionali e la debole mobilità geografica.

Le finanze pubbliche polacche si sono fortemente deteriorate dal 2000, sotto l'effetto di fattori congiunturali e del rilassamento della politica di bilancio. Il disavanzo pubblico è aumentato, passando dall'1,8% del PIL nel 2000 al 3,6% nel 2002. Fino a poco tempo fa le autorità polacche avevano mostrato una certa esitazione ad affrontare i problemi di bilancio e in particolare il rapido aumento del rapporto tra debito pubblico e PIL. La riforma delle finanze pubbliche adottata dal governo all'inizio dell'anno prevede tagli importanti alle spese ma rinvia al 2005 i necessari sforzi di risanamento del bilancio.

La Polonia dovrebbe perseguire politiche volte a garantire un grado più elevato di convergenza sostenibile, in particolare per quanto riguarda il risanamento delle finanze pubbliche. Inoltre le politiche macroeconomiche orientate verso la stabilità dovrebbero essere accompagnate da riforme strutturali volte a migliorare la crescita dell'economia. Oltre alla sottoutilizzazione delle risorse umane, il livello relativamente basso della produttività rende difficile per l'economia polacca aumentare i tassi di crescita potenziale e reale. Per affrontare tale problema sono necessari sforzi ininterrotti al fine di migliorare il sistema di istruzione e di formazione e di creare condizioni più favorevoli alla R&S e ai trasferimenti di tecnologia. Inoltre l'economia e in particolare il settore agricolo devono essere ristrutturati più a fondo ed è possibile migliorare le condizioni in cui operano le imprese. Riassumendo, la Polonia deve affrontare le seguenti sfide:

- Affrontare con la massima urgenza i problemi strutturali radicati nel mercato del lavoro
- Garantire una riduzione su base sostenibile del disavanzo delle amministrazioni pubbliche e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche
- Creare condizioni che favoriscano l'aumento della produttività
- Accelerare la ristrutturazione dell'economia e le privatizzazioni nell'industria
- Migliorare le condizioni in cui operano le imprese

Affrontare con la massima urgenza i problemi strutturali radicati nel mercato del lavoro

La Polonia ha il tasso di disoccupazione più elevato (19,8% nel 2002) e il tasso di occupazione più basso (51,5%) di tutti i paesi in via di adesione. Il tasso di occupazione è eccezionalmente basso tra le persone anziane e i giovani. Inoltre il mercato del lavoro polacco presenta le seguenti caratteristiche: tasso elevato di disoccupazione tra i giovani e di disoccupazione di lunga durata, grandi disparità regionali e disoccupazione molto considerevole nelle zone rurali.

Il regolare funzionamento del mercato del lavoro è ostacolato da una serie di problemi strutturali. In primo luogo, la concentrazione della disoccupazione in alcune regioni e tra alcuni gruppi di popolazione rispecchia in parte lo scarso adeguamento dei salari alle differenze regionali di produttività e ai livelli di competenze professionali individuali. Il processo di fissazione dei salari manca di flessibilità e in particolare si è rivelato fino ad oggi incapace di imporre la disciplina salariale alle imprese del settore pubblico. Inoltre il salario minimo fissato a livello nazionale è elevato rispetto ai salari medi di numerose regioni ed è dunque in parte responsabile del persistere di una forte disoccupazione tra i giovani e tra i lavoratori meno qualificati.

In secondo luogo l'elevata pressione fiscale sul lavoro tende a scoraggiare l'occupazione nell'economia ufficiale. Inoltre l'effetto congiunto dei sistemi fiscali e previdenziali penalizza finanziariamente le decisioni di lavorare o di riprendere a lavorare e scoraggia dunque la partecipazione al mercato del lavoro. L'irrigidimento dei criteri di concessione delle pensioni di invalidità e la soppressione progressiva del pensionamento anticipato costituirebbero un primo passo per accrescere l'attrattiva del lavoro.

In terzo luogo l'elevato tasso di disoccupazione rispecchia in parte la mancata corrispondenza tra l'offerta e la domanda di competenze professionali sul mercato del lavoro. Inoltre i livelli di istruzione della popolazione adulta sono relativamente modesti. Le autorità polacche hanno recentemente avviato una riforma ambiziosa del sistema di istruzione che mira ad adeguarlo meglio alle esigenze del mercato del lavoro. Infine, le disparità regionali dei tassi di occupazione e di disoccupazione sono anche il prodotto di una debole mobilità geografica che potrebbe essere rafforzata dalla riforma del mercato delle abitazioni e da un miglioramento delle infrastrutture dei trasporti.

Garantire una riduzione su base sostenibile del disavanzo delle amministrazioni pubbliche e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche

La situazione di bilancio polacca è sensibilmente peggiorata dal 2000 e ciò solo in parte a causa della congiuntura. Il disavanzo pubblico ha raggiunto il 3,6% del PIL nel 2002 e si stima che sia aumentato ulteriormente nel 2003 toccando il 4,1%. L'espansione del bilancio registrata negli ultimi due anni è dovuta in gran parte al rilassamento della politica di bilancio. Si prevede che la politica di bilancio continui a restare prociclica nel 2004. Il governo ha approvato recentemente un progetto di riforma delle finanze pubbliche che prevede di realizzare economie nelle spese sociali e nelle spese amministrative nel periodo 2004-2007. Non è ancora certo tuttavia se il Parlamento approverà la totalità di questo pacchetto di riforme. Il controllo del disavanzo pubblico è anche indispensabile per

mantenere il disavanzo delle partite correnti a un livello sostenibile, in particolare qualora si dovesse verificare nei prossimi anni una brusca contrazione dell'attuale avanzo risparmio-investimenti del settore privato.

Il deteriorarsi dei conti pubblici, accompagnato dal rallentamento delle privatizzazioni, ha determinato un forte aumento del rapporto debito pubblico/PIL dal 2001. Benché ancora relativamente basso se lo si confronta sul piano internazionale, il livello del debito sta salendo rapidamente e si sta avvicinando alle soglie che fanno scattare l'applicazione dei meccanismi correttivi previsti dalla costituzione polacca e dalla legge sulle finanze pubbliche. In considerazione dell'aumento delle necessità di finanziamento del governo, dell'esposizione del bilancio al rischio di cambio e dei rischi associati alle sopravvenienze passive, la dinamica del debito è diventata un motivo di preoccupazione.

Le sopravvenienze passive costituiscono potenzialmente un grave rischio per la sostenibilità delle finanze pubbliche; le imprese pubbliche dei settori per i quali è necessaria una ristrutturazione ne sono una fonte considerevole. L'esposizione per le garanzie accordate aumenta rapidamente e creerà tensioni sulle finanze pubbliche negli anni a venire.

La struttura demografica della Polonia è ancora relativamente favorevole. Tuttavia il sistema pensionistico è stato oggetto di una riforma profonda nel 1999 per adeguarlo ai cambiamenti della situazione demografica e della popolazione attiva e per affrontare le conseguenze del forte aumento previsto del tasso di dipendenza delle persone anziane (dal 18% del 2000 al 50% del 2050).

Creare condizioni che favoriscano l'aumento della produttività

Nonostante una crescita di produttività ragionevole nel periodo 1995-2002, la produttività del lavoro per persona occupata (in SPA) in Polonia nel 2002 era meno della metà di quella dell'UE a 15 ed era inferiore alla media dei futuri Stati membri. Il processo di recupero non è dunque ancora soddisfacente. Questa debolezza relativa della produttività può essere spiegata da molti fattori.

In primo luogo il numero di addetti all'agricoltura, un settore dalla produttività particolarmente bassa, è ancora molto elevato. Le difficoltà di sviluppo di cui soffrono le nuove imprese e la mancanza di mobilità possono rallentare il passaggio dei lavoratori dalle attività agricole ad altre attività. In secondo luogo, la Polonia resta al di sotto della media dell'UE a 15 per quanto riguarda gli investimenti in TIC e R&S. Il debole livello degli investimenti delle imprese in R&S è particolarmente preoccupante (solo il 30% del totale delle spese di R&S proviene dalle imprese). Fra le ragioni addotte vi è l'insufficiente cooperazione tra istituti di ricerca ed imprese e il fatto che le imprese tendono a privilegiare le considerazioni finanziarie a breve termine piuttosto che i loro interessi a lungo termine. Sarebbe anche auspicabile aumentare il livello di qualificazione della manodopera con misure di promozione dell'istruzione post-secondaria e di formazione continua. La debolezza della produttività è in realtà legata ai problemi strutturali del mercato del lavoro, in particolare alla mancata corrispondenza tra le competenze fornite dal sistema di istruzione e quelle richieste dal mercato, nonché alla mancanza di investimenti nelle infrastrutture fisiche.

Accelerare la ristrutturazione dell'economia e le privatizzazioni nell'industria

Dopo un inizio incerto la privatizzazione ha raggiunto il suo apice nel 2000 (come è dimostrato dal notevole afflusso di investimenti esteri diretti che ha toccato in quell'anno il 5,7% del PIL, attratto da alcune operazioni eccezionali di privatizzazione). Successivamente il ritmo è nuovamente rallentato essendo state già cedute le attività più interessanti. I settori tradizionali restano ancora di proprietà dello Stato (in particolare le estrazioni minerarie, la chimica, la difesa e le ferrovie). In tali settori il governo polacco ha privilegiato una politica di risanamento preliminare alla privatizzazione al fine di creare "campioni nazionali" in grado di affrontare la concorrenza sui mercati dell'UE. Il ritmo delle privatizzazioni è rallentato dalle pressioni esercitate per limitare i traumi sociali a breve termine e dalle complesse procedure di consultazione con le parti sociali e con molti ministeri che sono necessarie. Ne consegue che l'attrattiva delle imprese che rimangono da privatizzare è considerevolmente ridotta e gli investitori potenziali sono spesso scoraggiati. Diversi elementi tendono tuttavia a confermare che l'afflusso di investimenti esteri diretti ha fornito un contributo positivo alla ristrutturazione del settore manifatturiero e ha migliorato la capacità di esportazione e le reti di distribuzione. Ciò è dovuto in parte al fatto che a seguito delle privatizzazioni investitori strategici hanno immesso somme consistenti di capitale e "know-how" nelle loro imprese e ciò ha determinato un elevato guadagno di produttività.

La liberalizzazione dei settori dell'elettricità e del gas è stata avviata. I servizi delle telecomunicazioni urbane e interurbane sono stati interamente liberalizzati nel gennaio 2002 e i servizi internazionali nel gennaio 2003. Il livello di concorrenza nei settori delle attività di rete resta tuttavia insufficiente. Nel settore del gas la disaggregazione è attualmente inesistente. Nelle telecomunicazioni l'operatore storico ha conservato la sua posizione dominante nel mercato. I prezzi delle chiamate internazionali sono elevatissimi. Inoltre l'Ufficio della concorrenza ha dichiarato più volte l'operatore storico colpevole di abuso di posizione dominante a danno dei concorrenti.

Gli aiuti di Stato rimangono elevati (sotto forma di arretrati di imposte o di contributi sociali) e le imprese pubbliche sono fortemente indebitate nei confronti delle altre imprese e ne indeboliscono così la situazione finanziaria. Per quanto riguarda il recepimento della legislazione, sono state individuate alcune lacune nella gestione degli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione e degli aiuti alla ricerca e sviluppo.

Migliorare le condizioni in cui operano le imprese

Grazie alle recenti riforme la Polonia è riuscita a sviluppare positivamente un importante settore delle PMI. In particolare è stato istituito un nuovo registro delle società che permette alle imprese di disporre di uno "sportello unico" dal 1° gennaio 2004. Dal gennaio 2004 si applica inoltre un'aliquota d'imposta unica per le imprese (19%). Nel 2003 infine è stata adottata una nuova legge sulla solvibilità che adegua la legislazione sui fallimenti alle esigenze di una moderna economia di mercato. Le PMI rappresentano circa i due terzi dell'occupazione e la metà del PIL e delle esportazioni polacche. Le PMI continuano tuttavia ad incontrare difficoltà nella crescita. Nonostante le recenti riforme volte a promuovere l'imprenditorialità, la dimensione delle imprese rimane ridotta e le condizioni in cui operano le imprese possono essere ancora migliorate. La ragione è da ricercarsi nella penuria di capitale umano, nella scarsa mobilità del lavoro, nel sottosviluppo delle infrastrutture (in particolare della rete stradale e delle telecomunicazioni), nell'elevata pressione fiscale (i contributi sociali in particolare) e nell'insufficienza della liquidità. Tutti questi fattori limitano la creazione e la

crescita delle imprese. Si può dunque temere che i problemi appena citati riducano l'attrattiva che la Polonia può esercitare sugli investitori stranieri (investimenti esteri diretti).

Raccomandazioni specifiche per la Polonia

Le sfide che sono state descritte potranno essere affrontate soltanto realizzando le ampie riforme strutturali raccomandate negli indirizzi generali (IG) della parte I degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Per affrontare con la massima urgenza i problemi strutturali radicati nel mercato del lavoro si raccomanda alla Polonia di:

1. aumentare la flessibilità del processo di fissazione dei salari affinché riflettano meglio le differenze di produttività in funzione delle competenze professionali, delle imprese o delle regioni (IG 5);
2. ridurre la pressione fiscale sul lavoro allargandone al tempo stesso la base imponibile e migliorando l'efficienza dei meccanismi di applicazione e riscossione di imposta, riformare il sistema fiscale e previdenziale allo scopo di eliminare gli incentivi a non lavorare, in particolare i notevoli disincentivi al lavoro per le coppie sposate, nonché rafforzare l'efficienza delle spese a carattere sociale (IG 4);
3. migliorare l'offerta di lavoro perseguendo iniziative volte ad adeguare meglio le competenze professionali alle esigenze del mercato del lavoro ed eliminando gli ostacoli alla mobilità regionale in particolare attraverso riforme del mercato delle abitazioni e miglioramenti delle infrastrutture dei trasporti (IG 7 e 13).

Per garantire una riduzione su base sostenibile del disavanzo delle amministrazioni pubbliche e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche si raccomanda alla Polonia di:

4. ridurre il disavanzo pubblico in modo credibile e sostenibile in un quadro pluriennale in linea con le decisioni che adotterà il Consiglio nell'ambito del prossimo esercizio di sorveglianza di bilancio (IG 1 e 2);
5. orientare la riforma del sistema pensionistico in maniera tale da poter far fronte al previsto aumento del tasso di dipendenza delle persone anziane e adottare misure per ridurre i rischi per il bilancio derivanti dall'aumento dell'esposizione per le sopravvenienze passive (IG 15 e 16).

Al fine di creare condizioni favorevoli alla crescita della produttività, si raccomanda alla Polonia di

6. proseguire intensificandoli gli sforzi che mirano a migliorare l'efficacia e la qualità del sistema di insegnamento e di formazione e la sua capacità di rispondere all'evolversi delle necessità in materia di qualifiche professionali (IG 13);

7. stimolare la R&S e l'innovazione, in particolare nel settore privato, e promuovere i trasferimenti di conoscenze tramite gli investimenti esteri diretti (IG 13).

Al fine di accelerare la ristrutturazione dell'economia e le privatizzazioni nell'industria si raccomanda alla Polonia di:

8. ridurre il volume globale degli aiuti di Stato e orientarli verso obiettivi orizzontali (IG 9 e 14);
9. promuovere l'accesso al mercato e la concorrenza effettiva nel settore delle attività di rete mirando al tempo stesso ad accrescere la connettività dei mercati nazionali (IG 9).

Al fine di migliorare le condizioni in cui operano le imprese si raccomanda alla Polonia di:

10. continuare a ridurre gli oneri amministrativi, semplificare la regolamentazione e sostenere la crescita delle PMI, in particolare migliorandone l'accesso ai finanziamenti (IG 11).

24. Slovacchia

Dopo il rallentamento indotto dalle misure di stabilizzazione nel 1998, il PIL reale slovacco è cresciuto con un ritmo accelerato e ha superato il 4% nel 2003 per il secondo anno consecutivo, senza tuttavia uguagliare completamente il tasso di crescita potenziale stimato.

Questa crescita vigorosa è stata stimolata dall'accelerazione delle riforme strutturali, in primo luogo la ristrutturazione e la privatizzazione dei settori bancari e non finanziari. Tali riforme tuttavia hanno avuto un costo: il tasso di disoccupazione è salito superando il 19% nel 2001 ed è ancora del 17%. Una lunga serie di problemi strutturali nel mercato del lavoro – in particolare la debole mobilità regionale, i disincentivi derivanti dai sistemi previdenziali, la rigidità dei salari e l'inadeguatezza delle competenze professionali – hanno ostacolato la capacità di riassorbimento della manodopera di questo mercato e cominciano ad essere affrontati solo ora.

Anche le iniziative di riforma delle finanze pubbliche sono state, fino a poco tempo fa, molto limitate e il disavanzo pubblico ha toccato il 5,7% del PIL nel 2002, che era un anno elettorale. La politica di bilancio espansionistica ha favorito l'esplosione della domanda interna e l'aggravamento del disavanzo delle partite correnti che per effetto dell'aumento crescente del consumo ha superato l'8% del PIL. Il governo al potere dal 2002 ha iniziato a combattere le cause fondamentali del disavanzo di bilancio e ha contribuito così a ridurre in misura sensibile il disavanzo delle partite correnti nel 2003.

La Slovacchia dovrebbe perseguire politiche volte a garantire un grado elevato di convergenza sostenibile, in particolare per quanto riguarda il risanamento delle finanze pubbliche. Sia il risanamento delle finanze pubbliche che le misure volte a porre rimedio alla sottoutilizzazione delle risorse umane devono essere sostenute da politiche che garantiscano il mantenimento di buoni risultati di crescita a medio e lungo termine. Ciò richiede in particolare il rafforzamento e la diversificazione delle basi della crescita e dell'occupazione creando un clima più favorevole allo spirito d'impresa attraverso il miglioramento del quadro giuridico e il rafforzamento delle capacità amministrative e giudiziarie. Infine, è necessario aumentare il livello della produttività e la Slovacchia deve preparare la transizione verso un'economia fondata sulla conoscenza. Riassumendo, la Slovacchia deve affrontare quattro principali sfide:

- Garantire un'ulteriore riduzione su base sostenibile del disavanzo delle pubbliche amministrazioni
- Continuare ad affrontare i problemi strutturali radicati nel mercato del lavoro
- Migliorare le condizioni in cui operano le imprese e sostenere l'imprenditorialità
- Creare condizioni che favoriscano l'aumento della produttività

Garantire un'ulteriore riduzione su base sostenibile del disavanzo delle pubbliche amministrazioni

Il disavanzo pubblico è sceso dal 5,7% del PIL del 2002 al 3,6% del PIL nel 2003, una diminuzione che facilita la riduzione sensibile del disavanzo delle partite correnti. La maggior parte di un vasto programma di riforme delle finanze pubbliche è stata già approvata. Tali riforme faciliteranno un'ulteriore riduzione del disavanzo del bilancio e contribuiranno a mantenere il disavanzo delle partite correnti in proporzioni ragionevoli qualora il risparmio privato netto assuma nuovamente un andamento sfavorevole. La portata e la rapidità di esecuzione delle riforme sono state notevoli. Tuttavia esse hanno anche determinato incertezze non trascurabili per quanto riguarda l'esecuzione del bilancio nel 2004 ed oltre. I rischi dipendono soprattutto dal carattere fondamentale delle riforme fiscali, in particolare dall'introduzione di un'aliquota unica d'imposizione dei redditi del 19% per le società e le persone fisiche. Tali riforme rendono le previsioni sulle entrate future relativamente aleatorie. Permangono incertezze anche sul lato delle spese, in particolare relativamente a nuove riforme del settore sanitario.

Continuare ad affrontare i problemi strutturali radicati nel mercato del lavoro

La Slovacchia ha uno dei tassi di occupazione più bassi (circa il 57%) tra i paesi in via di adesione e il secondo tasso di disoccupazione più elevato (pari attualmente a circa il 17%). L'occupazione è particolarmente bassa tra le persone con più di 55 anni. La disoccupazione è particolarmente elevata tra i giovani (meno di 24 anni) e tra le persone meno qualificate. Le disparità regionali sono notevoli. Le deficienze strutturali del mercato del lavoro sono molteplici e si cerca ora di porvi rimedio con maggior decisione.

Gli incentivi a lavorare e a lasciare le attività sommerse sono oggi rafforzati dalle riforme dei sistemi previdenziali e di assistenza sociale e in particolare dall'aumento dell'età di pensionamento a 62 anni, un'età comunque ancora relativamente bassa. La mobilità regionale è stimolata dal sostegno finanziario concesso ai pendolari e dai contributi per gli alloggi, ma continua ad essere ostacolata dalla lentezza con cui migliorano il livello delle infrastrutture di trasporto e il funzionamento del mercato delle abitazioni. L'inadeguatezza delle competenze professionali rende in particolare difficile il reinserimento dei disoccupati a lungo termine, benché siano state intensificate le misure di riconversione professionale. L'adattamento ancora molto imperfetto del sistema di istruzione alle necessità di un'economia di mercato contribuisce al persistere di una disoccupazione elevata tra i giovani.

Recenti modifiche della legislazione del lavoro, che consentono una maggiore flessibilità dei rapporti di lavoro, hanno stimolato la creazione di occupazione. I meccanismi di fissazione dei salari sono tuttavia ancora eccessivamente rigidi e non tengono sufficientemente conto delle condizioni proprie delle imprese. In particolare, la possibilità di estendere l'applicazione degli accordi salariali, attraverso decisioni amministrative, ad imprese che non hanno partecipato alle trattative è contraria agli obiettivi perseguiti. Inoltre, i salari minimi possono avere un impatto negativo sulla domanda di lavoro e non sembrano riflettere in modo sufficiente situazioni locali del mercato del lavoro.

L'ampia riforma delle imposte sul reddito, entrata in vigore all'inizio del 2004, dovrebbe stimolare la creazione di posti di lavoro e rafforzare gli incentivi a lavorare. D'altro canto, l'onere dei contributi

previdenziali e per la sanità, pur essendo stato ridotto, rimane molto elevato ed è pari a quasi il 48% del salario lordo.

Migliorare le condizioni in cui operano le imprese e sostenere l'imprenditorialità

Negli ultimi anni il governo ha introdotto una serie di misure volte a migliorare le condizioni in cui operano le imprese. Le procedure da seguire per costituire una nuova impresa sono state sensibilmente semplificate e abbreviate. Una nuova legislazione sul fallimento è in preparazione e dovrebbe sostituire le norme attuali che impongono procedure eccessivamente lunghe e di fatto non consentono la ristrutturazione delle imprese in difficoltà. Un altro contributo positivo per l'ambiente imprenditoriale è rappresentato dalla notevole accelerazione della liberalizzazione dei prezzi avvenuta nel 2003 e dall'introduzione di una nuova legge sulle garanzie.

Nonostante questi miglioramenti l'attività imprenditoriale sembra incontrare ancora gravi ostacoli in Slovacchia. Il tasso lordo di creazione di nuove imprese è relativamente basso e secondo ricerche eseguite presso le imprese l'incertezza giuridica rimane un problema fondamentale. Tale situazione è dovuta al quadro regolamentare spesso insufficiente e instabile e, in particolare, alla sua debole applicazione in termini di qualità, tempestività e trasparenza.

Creare condizioni che favoriscano l'aumento della produttività

Nonostante una crescita relativamente sostenuta della produttività del lavoro, il livello di produttività resta ancora basso (circa il 58% della media dell'UE nel 2003). Ciò è dovuto in parte alla scarsa flessibilità del sistema di istruzione, al basso livello delle spese per l'istruzione e alla scarsità delle attività di R&S e di innovazione.

Il sistema di istruzione non sembra in grado di soddisfare in modo adeguato le necessità del mercato del lavoro. L'insegnamento secondario, in particolare, produce spesso persone con competenze professionali obsolete. La percentuale di persone in possesso di diplomi post-secondari inoltre è molto bassa. Il tasso elevato di disoccupazione di lunga durata rappresenta una sfida supplementare per i programmi di formazione professionale e di apprendistato. Inoltre le spese per l'istruzione sono diminuite e nel 2001 sono state fra le più basse di quelle dei nuovi Stati membri. Per affrontare questi problemi il governo ha adottato una prima serie di iniziative volte a razionalizzare il sistema, renderlo più efficiente ed aumentarne le fonti di finanziamento.

Nel 2002 le spese di R&S hanno rappresentato soltanto lo 0,59% del PIL, una cifra inferiore a quella della maggior parte dei paesi in via di adesione. Le attività innovative, misurate dal numero di domande di brevetti, sono molto scarse. Il governo ha adottato una serie di misure per migliorare la situazione nel settore della R&S (ad esempio rendendo il quadro regolamentare più favorevole per la R&S) e si è impegnato ad aumentare le risorse pubbliche destinate a sostenere la R&S.

Raccomandazioni specifiche per la Slovacchia

Le sfide che sono state descritte potranno essere affrontate soltanto realizzando le ampie riforme strutturali raccomandate negli indirizzi generali (IG) della parte I degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Al fine di garantire un'ulteriore riduzione su base sostenibile del disavanzo delle pubbliche amministrazioni, si raccomanda alla Slovacchia di:

1. ridurre il disavanzo pubblico in modo credibile e sostenibile in un quadro pluriennale in linea con le decisioni che adotterà il Consiglio nell'ambito del prossimo esercizio di sorveglianza di bilancio (IG 1).

Al fine di continuare ad affrontare i problemi strutturali radicati nel mercato del lavoro, si raccomanda alla Slovacchia in particolare di:

2. migliorare l'offerta di lavoro eliminando gli ostacoli alla mobilità regionale e riducendo l'inadeguatezza delle competenze professionali, garantendo al tempo stesso l'efficacia delle misure di riconversione professionale e delle altre politiche del mercato del lavoro (IG 4, 7 e 8);
3. stimolare la domanda di lavoro introducendo una maggiore flessibilità nei meccanismi di fissazione dei salari (IG 5 e 18);
4. abbassare i tassi contributivi molto elevati per l'assistenza sanitaria e sociale pur rispettando i vincoli complessivi derivanti dal risanamento di bilancio, in particolare attraverso nuove misure di riforma del sistema sanitario e prevedendo un adeguamento supplementare del regime pensionistico a ripartizione come un ulteriore aumento dell'età di pensionamento (IG 4 e 16).

Al fine di migliorare le condizioni in cui operano le imprese e sostenere l'imprenditorialità, si raccomanda alla Slovacchia di:

5. rafforzare il quadro legislativo di sostegno all'attività imprenditoriale e migliorarne l'applicazione in particolare adottando la nuova legislazione sui fallimenti e rafforzando la capacità e la trasparenza del sistema giudiziario (IG 11 e 12).

Al fine di creare condizioni che favoriscano l'aumento della produttività, si raccomanda alla Slovacchia di:

6. migliorare l'efficacia e la qualità del sistema di istruzione e di formazione e la sua capacità di rispondere all'evolversi delle necessità in materia di qualifiche professionali (IG 13);
7. incoraggiare la R&S e l'innovazione e sostenere il trasferimento di conoscenza attraverso gli investimenti esteri diretti (IG 13).

25. Slovenia

Nell'ultimo decennio, la Slovenia ha registrato una crescita stabile; il PIL reale è cresciuto in maniera stabile del 3-5% a partire dal 1993. Dopo un recente rallentamento, si prevede che la crescita del PIL riprenda e diventi gradualmente prossima alla crescita del prodotto potenziale, stimata attorno al 4%.

Malgrado un'economia sostanzialmente solida e i risultati apprezzabili raggiunti in molti settori, permangono alcune debolezze. Carenze inaspettate hanno recentemente determinato la ripetuta introduzione di bilanci suppletivi. I disavanzi delle amministrazioni centrali sono tuttavia relativamente ridotti e il consolidamento di bilancio sembra attualmente procedere in maniera corretta. Pur essendo notevolmente diminuita negli ultimi due anni, l'inflazione relativamente elevata (5,7% nel 2003) rappresenta ancora una fonte di preoccupazione e viene considerata come una sfida fondamentale a livello di politica economica. Il governo ha elaborato una politica adeguata per diminuire l'inflazione in maniera sostenibile, onde creare le condizioni per poter trarre pieno beneficio dall'adesione all'UE. Ha perseguito riforme strutturali con l'obiettivo di facilitare la liberalizzazione dei prezzi. Attualmente i prezzi regolamentati rappresentano il 16% dell'IPC, corrispondente alla percentuale più bassa di tutti i paesi in via di adesione. Vista la concorrenza inefficace nel settore dei servizi pubblici e l'insufficiente flessibilità sia nel settore finanziario che nel mercato del lavoro, tuttavia, una riduzione sostenibile dell'inflazione deve essere ancora confermata.

Il processo di ristrutturazione dell'economia ha avuto effetti negativi sulla situazione del mercato del lavoro; l'occupazione nel settore manifatturiero è notevolmente calata nel periodo 1996-2000. Il passaggio della forza lavoro da tale settore a quello dei servizi ha attenuato il disagio economico e sociale e sono stati utilizzati i prepensionamenti per contenere un aumento della disoccupazione totale. Anche se il quadro complessivo del mercato del lavoro in Slovenia è positivo, esistono problemi di disoccupazione strutturali. La percentuale della disoccupazione a lungo termine è elevata, in particolare tra le persone di età più avanzata e con basse qualifiche. Il basso tasso di occupazione tra le persone con più di 55 anni rappresenta un'ulteriore fonte di preoccupazione, in particolare per quanto riguarda le sfide poste dall'invecchiamento della popolazione.

Onde creare le necessarie opportunità di lavoro e facilitare la partecipazione nel mercato del lavoro, determinando nel contempo un ulteriore miglioramento dei risultati economici in futuro, sono necessari continui sforzi per promuovere l'imprenditorialità, stimolare la capacità innovativa del settore delle imprese e attuare un'effettiva concorrenza in tutti i settori dell'economia. Le politiche applicate in Slovenia dovrebbero essere volte ad acquisire un elevato livello di convergenza sostenibile. In queste circostanze, la Slovenia deve affrontare quattro sfide principali:

- Diminuire l'inflazione in modo sostenibile
- Aumentare il tasso di occupazione, in particolare per i lavoratori di età più avanzata
- Migliorare le condizioni per una crescita costante della produttività
- Promuovere lo sviluppo di una concorrenza effettiva in tutti i settori dell'economia, in particolare nelle industrie di rete.

Diminuire l'inflazione in modo sostenibile

L'inflazione, pur essendo in diminuzione, resta relativamente elevata. Nel 2003 il tasso di inflazione era sceso dal 7,5% dell'anno precedente al 5,7%. L'attuale diminuzione rappresenta un fatto incoraggiante, anche se sembra essere in parte attribuibile a fattori speciali, collegati ai massimali previsti per gli aumenti dei prezzi regolamentati e alle imposte indirette, nonché ai frequenti aggiustamenti delle accise sui prodotti petroliferi. La pressione inflazionistica continua ad essere alimentata dalla mancanza di concorrenza in vari settori, da mercati del lavoro non flessibili e da meccanismi di indicizzazione ancora molto diffusi. Altri fattori importanti contribuiscono inoltre al persistere dell'inflazione: una politica monetaria conciliante ed un deprezzamento costante, anche se attualmente in rallentamento, della valuta contribuiscono in particolare ad aumentare l'inerzia inflazionistica.

Nella corsa verso l'adesione all'UE, le autorità avevano fatto dell'inflazione una priorità politica adottando di conseguenza misure antinflazionistiche coordinate. È stato attuato un piano globale di controllo dei prezzi, regolamentando gli aumenti dei prezzi controllati in modo da non superare il tasso di inflazione alla fine dell'anno. Per quanto riguarda l'obiettivo di procedere verso una generale eliminazione dell'indicizzazione dell'economia, sono stati compiuti dei progressi nel 2003 con l'abolizione ufficiale dell'indicizzazione dei tassi d'interesse ("TOM" (temeljna obrestna mera), tasso d'interesse di base) e con l'accordo sociale sul nuovo sistema di adeguamento dei salari. È già stata introdotta un'indicizzazione che tiene conto degli sviluppi futuri per i salari del settore pubblico a partire dal luglio 2004, mentre per il settore privato deve essere ancora negoziata una politica di questo tipo. La politica della finanza pubblica deve inoltre essere adeguata in maniera flessibile. Un'attuazione più rapida delle riforme strutturali è infine necessaria per una disinflazione costante e migliori risultati economici.

Aumentare il tasso di occupazione, in particolare per i lavoratori di età più avanzata

Il tasso di occupazione in Slovenia - pari al 63,4% nel 2002 e dunque prossimo alla media UE - è uno dei più alti tra i paesi in via di adesione. Anche il tasso di disoccupazione - sceso costantemente a partire dal 1998, fino a raggiungere il 6,0% nel 2002 - è tra i più bassi di questo gruppo di paesi. La sua componente a lungo termine, tuttavia, è elevata (circa 60%), principalmente per i lavoratori di età più avanzata e con basse qualifiche, di età superiore ai 55 anni. Assieme ad altri squilibri strutturali presenti nel mercato del lavoro (disoccupazione giovanile, disoccupazione delle persone disabili, differenze di occupazione tra i sessi, basso livello di istruzione dei disoccupati, elevate disparità regionali), l'aumento dell'occupazione delle persone di età più avanzata è stato individuato come una sfida particolarmente importante. Nel 2002 il tasso di disoccupazione delle persone di età compresa tra i 55 e i 64 anni era pari al 3%, mentre il loro tasso di occupazione era del 24,5%, una percentuale molto bassa rispetto alla media UE, che è pari al 40,1%. Si tratta di una conseguenza della bassa età pensionabile, che nel 2001 era pari in media a soli 57 anni. La ristrutturazione dell'economia ha spinto

individui relativamente giovani alla pensione (o alla disoccupazione). A seguito della riforma delle pensioni introdotta nel 2000 l'età pensionistica è già leggermente aumentata. Gli effetti di questa riforma si rifletteranno tuttavia solo gradualmente in un maggior tasso di occupazione delle persone di età più avanzata. Si prevede il persistere di un ampio divario tra i tassi di occupazione delle persone di età più avanzata in Slovenia e nel resto dell'UE.

Il principale indirizzo della politica dell'occupazione è pertanto di affrontare i problemi della disoccupazione delle persone di età più avanzata e di stimolare forme attive per aumentarne l'occupabilità. Questa è particolarmente importante visti i rischi crescenti di insostenibilità finanziaria derivanti da sviluppi demografici sfavorevoli. Si prevede che l'indice di dipendenza degli anziani passi dal 20% del 2000 al 38% nel 2025 e al 66% nel 2050. La promozione del lavoro e di una vita lavorativa attiva è il presupposto necessario per combattere la povertà e l'esclusione sociale.

Migliorare le condizioni per una crescita costante della produttività

Il livello di produttività, pur essendo il secondo dei nuovi Stati membri, rimane ben al di sotto della media dell'EU a 15 (69,5% nel 2003). La crescita della produttività del lavoro in Slovenia è stata relativamente rapida nel periodo 1995-1999, con un aumento annuo medio del 4,8%. Si è tuttavia notevolmente rallentata in seguito (2% in media nel periodo 1999-2002) e di conseguenza la Slovenia è uno dei paesi in via adesione con i peggiori risultati in questo campo in tale periodo. Due elementi possono aver impedito uno sviluppo più rapido della produttività.

Innanzitutto, l'attività imprenditoriale della popolazione attiva rimane relativamente bassa, in particolare a causa degli elevati oneri amministrativi a cui sono ancora soggette sia le imprese esistenti che quelle di nuova costituzione. Sono stati già compiuti degli sforzi per semplificare le procedure per le nuove imprese. Tuttavia, la normativa applicabile alle imprese e la situazione amministrativa potrebbero essere ulteriormente migliorate poiché persistono procedure lunghe ed eccessivamente burocratiche nonché difficoltà per l'acquisto di terreni ad uso industriale.

In secondo luogo vi è una mancanza di efficienza nella spesa in R&S per sfruttare i risultati relativamente buoni raggiunti nella ricerca di base in termini di trasferimento di know-how al settore delle imprese, di rilascio dei brevetti e di innovazione dei prodotti o dei processi. In termini di spesa in R&S, che ha raggiunto l'1,6 per % del PIL nel 2001, la Slovenia è la prima tra i nuovi Stati membri, pur rimanendo al di sotto della media UE, malgrado una forte crescita nel finanziamento pubblico diretto della R&S e l'introduzione di incentivi fiscali per le imprese che si occupano di R&S. La Slovenia è inoltre la prima tra i nuovi Stati membri in termini di applicazioni dei brevetti con l'Ufficio europeo dei brevetti, anche se i suoi risultati in questo campo (41 per milione di abitanti nel 2001)

rimangono ben al di sotto della media UE. La percentuale di ricercatori impiegati nelle imprese, inoltre, è bassa rispetto al settore pubblico (rispettivamente un terzo e due terzi) e l'attività innovativa sembra essere debole nel settore dell'alta tecnologia.

Promuovere lo sviluppo di una concorrenza effettiva in tutti i settori dell'economia, in particolare nelle industrie di rete

La Slovenia ha compiuto dei progressi verso la liberalizzazione dei mercati dei prodotti e delle industrie di rete ma deve essere migliorata la concorrenza effettiva. In particolare, anche se l'Ufficio per la tutela della concorrenza ha ricevuto poteri adeguati per esercitare il controllo sugli accordi restrittivi, su qualsiasi tipo di abuso di posizione dominante e sulle concentrazioni, le sue capacità amministrative in termini sia finanziari che di risorse umane sono insufficienti per garantirne il corretto funzionamento. L'attuale situazione non consente inoltre di imporre ammende che fungano da deterrente in caso di comportamenti anticoncorrenziali.

Negli ultimi anni la Slovenia ha iniziato la liberalizzazione delle sue industrie di rete. Per quanto riguarda le telecomunicazioni, l'apertura giuridica del mercato è stata introdotta nel 2001 e nel 2002 è stata costituita un'agenzia di regolamentazione indipendente. Non vi è tuttavia ancora un'effettiva concorrenza nel settore della telefonia fissa per le chiamate nazionali, nel quale l'operatore tradizionale detiene ancora la totalità del mercato. Il prezzo elevato delle interconnessioni in rete, combinato con i bassi livelli di prezzo regolamentato per le chiamate sia locali che nazionali, rappresentano i principali ostacoli all'ingresso di nuovi operatori nel settore della telefonia fissa. Per quanto riguarda il settore dell'energia, i grossi clienti di energia elettrica (66% del consumo di elettricità in Slovenia) sono liberi di scegliere i propri fornitori; a partire dal 2002 i clienti più grossi possono acquistare energia elettrica dall'estero. La portata degli scambi internazionali è tuttavia limitata ad un massimo del 20% del consumo totale di energia elettrica. Per quanto riguarda il settore dei gas, a partire dal 1° gennaio 2003 i grossi consumatori sono liberi di scegliere i propri fornitori (50% del consumo di gas in Slovenia) ma in pratica non possono cambiare fornitore a causa dei contratti a lungo termine con l'operatore tradizionale, che scadranno nel 2007.

Raccomandazioni specifiche per la Slovenia

Per far fronte alle sfide sopra illustrate occorrono riforme strutturali di ampia portata quali quelle indicate negli indirizzi generali della parte I degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Onde diminuire l'inflazione in modo sostenibile, si raccomanda la Slovenia di:

1. intensificare le riforme strutturali volte alla liberalizzazione dei prezzi controllati e proseguire l'eliminazione dell'indicizzazione, in particolare del meccanismo di fissazione dei salari (IG 5).

Onde migliorare il tasso di occupazione, in particolare per i lavoratori di età più avanzata, si raccomanda alla Slovenia di:

2. rivedere il sistema fiscale e previdenziale, con attenzione particolare alla partecipazione dei lavoratori di età più avanzata al mercato del lavoro, rivalutando le misure che promuovono l'invecchiamento attivo mediante attività di formazione

permanente ed affrontando lo squilibrio tra le condizioni di lavoro a tempo determinato ed indeterminato (IG 4,8).

Onde migliorare le condizioni per una crescita costante della produttività, si raccomanda alla Slovenia di:

3. ridurre ulteriormente i tempi e i costi necessari per costituire una nuova impresa e semplificare le procedure amministrative relative alle imprese (IG 11);
4. promuovere la R&S e l'innovazione nel settore delle imprese e migliorare la qualità del sistema di insegnamento universitario (IG 13).

Onde promuovere lo sviluppo di una concorrenza effettiva in tutti i settori dell'economia, in particolare nelle industrie di rete, si raccomanda alla Slovenia di:

5. rafforzare la capacità amministrativa dell'Ufficio di tutela della concorrenza, favorire l'ingresso di nuovi concorrenti nelle industrie di rete e facilitare l'acquisto di terreni per uso industriale (IG 9).