

Sviluppi di bilancio e convergenza delle finanze pubbliche nei nuovi Stati membri

Maria Gabriella Briotti

Banca Centrale Europea*

L'articolo esamina gli andamenti di bilancio e le prospettive della finanza pubblica nei nuovi Stati membri dell'Unione Europea. Si rileva che i disavanzi di bilancio hanno natura prevalentemente strutturale e richiedono interventi correttivi mirati principalmente alla spesa per prestazioni sociali. È obiettivo dei programmi economici nazionali il conseguimento di un sostanziale aggiustamento dei conti pubblici nel medio termine. In particolare, la sostenibilità della spesa pensionistica risulterebbe migliorata dall'attuazione di ulteriori riforme parametriche e all'ampliamento del sistema a capitalizzazione. Come indicato nelle opinioni espresse dal Consiglio Europeo, la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nazionali è soggetta ad alcuni rischi.

The article examines public finance developments and its medium and long term prospects in the new member States of the European Union. Budget deficits have mostly a structural nature and require timely policy interventions, particularly in the area of social security spending. National economic programmes show that all countries in deficit aim at a substantial adjustment of their budgets in the medium term. In particular, further parametric reforms and a broadening of the funded pillar are expected to

* <gabriella.briotti@ecb.int>; Direzione Generale di Economia, Divisione delle Politiche della Finanza Pubblica. L'autore desidera ringraziare i colleghi J. Marin Arcas, L. Schuknecht e J-P Vidal per i suggerimenti ricevuti su precedenti versioni della nota e G. Schwab per l'assistenza nei dati. Si ringraziano inoltre i membri della facoltà di Economia della Universidade Técnica e ISEG di Lisbona e gli altri partecipanti alla giornata seminariale del 15 gennaio 2004 per i commenti alla nota. Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle della Banca Centrale Europea.

improve the sustainability of pension systems. As emphasised in the opinions expressed by the Council of the European Union, the realisation of countries' fiscal targets is subject to some risks [JEL Classification: H5 H6 P35 E62].

1. - Introduzione e sintesi

Il primo maggio 2004 dieci nuovi paesi (Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia) hanno aderito all'Unione Europea (UE), entrando a far parte dell'Unione Monetaria Europea (UME) con deroga alla moneta unica. L'adesione implica la piena accettazione del quadro istituzionale dell'UME, inclusi i parametri di riferimento per il coordinamento delle politiche di bilancio, fissati nel Trattato sull'Unione Europea (Trattato) e nel Patto di stabilità e di crescita (Patto). Sebbene il Trattato non specifichi alcuna data obbligatoria per il soddisfacimento delle condizioni richieste per l'introduzione dell'euro, numerosi paesi si pongono come obiettivo l'adozione della moneta unica entro tempi relativamente brevi. A tal fine, il paese in questione deve soddisfare i requisiti contenuti nelle disposizioni del Trattato e aver conseguito un elevato grado di convergenza economica, reale e nominale.

Nella transizione a un'economia di mercato, tutti i paesi hanno realizzato importanti progressi nel campo delle riforme strutturali e istituzionali, mirando a una ristrutturazione e ridimensionamento del settore pubblico. Inoltre, nell'ambito della stabilizzazione macroeconomica, il bilancio pubblico ha acquisito un ruolo di rilievo.

L'andamento dei conti pubblici nella maggior parte dei nuovi Stati membri indica un graduale peggioramento della situazione della finanza pubblica a partire dalla fine degli anni novanta fino ad anni recenti. Forti pressioni dal lato della spesa si sono manifestate principalmente nell'area della protezione sociale, associate a un andamento vivace dei consumi pubblici. Ciò ha causato un aumento del debito pubblico, sebbene gli introiti da privatizzazioni ne moderassero la crescita.

È solo nel corso del 2004 che si è verificata una decisa inversione di tendenza negli andamenti di bilancio, grazie all'attuazione di forti aggiustamenti e di riforme della spesa e delle entrate, con un sia pur parziale recupero rispetto ai disavanzi registrati negli anni precedenti. La posizione di bilancio dell'insieme dei nuovi Stati membri è correntemente caratterizzata da un disavanzo di bilancio piuttosto elevato e un debito pubblico relativamente basso. Inoltre, gli squilibri di bilancio hanno natura prevalentemente strutturale.

Con riferimento agli sviluppi di medio termine, tutti i paesi in *deficit* si propongono di attuare un sostanziale aggiustamento dei conti pubblici in un contesto di crescita nell'insieme favorevole. Nei paesi correntemente soggetti alla procedura del disavanzo eccessivo, il rientro dai *deficit* eccessivi entro i termini dettati dal Consiglio dell'Unione Europea (Consiglio) richiede un notevole sforzo di consolidamento. Secondo gli obiettivi indicati dai vari paesi nei rispettivi programmi di convergenza, predisposti nell'autunno del 2004, il consolidamento fiscale sarebbe realizzato principalmente dal lato della spesa, con una rilevante riduzione della stessa in rapporto al PIL. Inoltre, riduzioni del debito in rapporto al PIL sono programmate nei paesi che registrano correntemente valori sopra il parametro di riferimento del 60% o vicini allo stesso.

Il quadro della convergenza dei conti pubblici indica potenziali rischi nel medio termine. La piena realizzazione dei programmi economici e degli obiettivi di bilancio dei vari governi è infatti soggetta a diverse incertezze, come evidenziato dalle previsioni della Commissione Europea (Commissione) e dalle opinioni espresse dal Consiglio sui programmi di convergenza. In svariati casi misure dal lato della spesa e delle entrate non sono state ancora definite con precisione, mentre in altri casi l'efficacia delle misure programmate potrebbe risultare inferiore al previsto. Questo potrebbe essere il caso, ad esempio, degli aumenti programmati di efficienza dell'amministrazione tributaria, a rischio di risultati inferiori alle attese. Dal lato della spesa, i principali rischi di sfondamento degli obiettivi provengono dal settore della sanità, delle pensioni e dalla finanza locale.

Analogamente agli altri Stati membri della UE, i nuovi paesi dovranno fronteggiare problemi connessi all'invecchiamento della popolazione, che emergeranno in tutta la loro ampiezza solo nel lungo termine. Molti paesi dovranno implementare ampi ed esaurienti programmi di riforma per affrontare i costi aggiuntivi di bilancio dovuti agli sviluppi demografici, con particolare riferimento al settore della sanità e della previdenza. In linea con gli obiettivi fissati dal Consiglio Europeo a Lisbona e Stoccolma, e ripresi nei Grandi Orientamenti di Politica Economica (GOPE), la conduzione della finanza pubblica dovrà essere compatibile con l'obiettivo di massimizzare il suo contributo alla crescita economica e dell'occupazione.

Questo articolo presenta e analizza i principali temi della finanza pubblica nei nuovi Stati membri con l'obiettivo di individuare le priorità per la convergenza e la futura agenda di riforme. In particolare la sezione 2 evidenzia le trasformazioni economiche e istituzionali che hanno fatto seguito all'adesione dei nuovi Stati membri alla UE. La sezione 3 si concentra sugli sviluppi di bilancio e le prospettive di medio termine, sulla base dell'andamento recente dei conti pubblici e dei programmi nazionali di consolidamento della finanza pubblica. La quarta sezione affronta i temi strutturali, la sostenibilità di lungo periodo e le problematiche del futuro. Le conclusioni sono contenute nella quinta sezione.

2. - L'adesione alla Unione Europea dei dieci nuovi Stati membri

2.1 La transizione a un'economia di mercato

La posizione di bilancio nei nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale (che comprende la Repubblica Ceca, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, la Polonia, la Slovenia e la Slovacchia) riflette ancora la transizione da un'economia pianificata a una di mercato. In tutti i paesi citati, la fase iniziale della transizione, iniziata all'incirca a partire dalla fine degli anni ottanta, si è rivelata assai più complessa di quanto previsto, con una

caduta del prodotto interno lordo che ha inizialmente superato il 40%¹. Solo in seguito, nella seconda metà degli anni novanta, il tasso di crescita è repentinamente cresciuto, collocandosi in media annua per l'aggregato dei paesi considerati a più del 4%. Contestualmente un'efficace riduzione del tasso di inflazione veniva realizzata in tutti i paesi.

Nella fase iniziale della transizione quasi tutti i paesi hanno registrato una notevole riduzione delle entrate e delle spese pubbliche, espresse in rapporto al PIL. Si è inoltre verificata una certa convergenza tra vari paesi dei rapporti di entrate e spese, rispettivamente su PIL². La riduzione delle spese è principalmente dipesa dalla ridotta scala di attività del governo, che ha fatto seguito alla privatizzazione delle imprese statali e allo smantellamento di un esteso e generoso sistema di sussidi precedentemente versati alle imprese. La spesa pubblica per la protezione sociale (pensioni, sanità e assistenza) è invece sensibilmente aumentata fino ad anni recenti.

Le precedenti economie di tipo pianificato garantivano una piena assicurazione delle prestazioni sociali attraverso un sistema completo di benefici, in assenza, almeno ufficialmente, di disoccupazione e povertà. Il passaggio a un'economia di mercato si è tradotto anche nella necessità di creare nuovi schemi assicurativi per la sicurezza sociale (quali i sussidi alla disoccupazione e l'assistenza sociale) e nel bisogno di riformare i pre-esistenti schemi (in particolare, pensioni e sanità). Il sistema di sicurezza sociale ha quindi mostrato crescenti squilibri finanziari, principalmente a seguito dei maggiori esborsi di bilancio dovuti all'aumento della disoccupazione e ai pensionamenti anticipati. Inoltre, in alcuni paesi, maggiori spese hanno fatto seguito all'allentamento dei requisiti di eleggibilità alle pensioni di invalidità e ai pensionamenti anticipati, attuato come scelta deliberata di politica, allo scopo di alleviare i costi sociali della ristrutturazione economica.

Nel corso della trasformazione a un'economia di mercato, tutti i paesi hanno realizzato importanti progressi nel campo delle

¹ EUROPEAN COMMISSION (2005a); IMF (2001); PIRTTILÄ J. (2000).

² GLEICHER H. *et al.* (2002).

riforme strutturali e istituzionali. Inoltre, il bilancio pubblico ha acquisito un ruolo di rilievo nell'ambito della stabilizzazione macroeconomica. Ristrutturazione e ridimensionamento del settore pubblico sono stati i temi prioritari dell'agenda di riforme, coinvolgendo in pieno i sistemi fiscali e l'area della protezione sociale. La maggior parte dei paesi ha proceduto rapidamente alla privatizzazione di imprese di piccole dimensioni, che è stata poi seguita da una più graduale privatizzazione di imprese di grandi dimensioni. Gli introiti medi annuali da privatizzazione nella seconda metà degli anni novanta, sono variamente ammontati nei vari paesi da meno dell'1% del PIL a oltre il 4%³.

2.2 *Il quadro di riferimento istituzionale e le procedure dei bilanci pubblici*

Il 16 aprile 2003, al summit della UE di Atene, i quindici Stati membri della UE e i 10 dieci paesi allora in via di accessione alla UE (Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia) hanno firmato i dieci trattati per l'adesione alla UE. L'entrata effettiva dei nuovi paesi è avvenuta il 1° maggio 2004, con la ratifica da parte di tutti i 25 Stati membri dei trattati di adesione. Prendendo a riferimento i criteri di accessione stabiliti nel 1993 dal Consiglio Europeo di Copenhagen, al momento dell'adesione tutti i nuovi Stati membri soddisfacevano il requisito politico di possedere stabili istituzioni democratiche. Inoltre, tutti i paesi rispettavano i criteri economico-istituzionali relativi al funzionamento di un'economia di mercato e all'introduzione delle riforme istituzionali necessarie al soddisfacimento degli *acquis communautaire*. Gli accordi relativi all'allargamento contengono inoltre apposite clausole di salvaguardia, per far fronte a sviluppi imprevisti nei vari paesi durante i tre anni successivi all'entrata nella UE.

I nuovi Stati membri sono entrati a far parte della UE con deroga alla moneta unica. L'adesione implica la piena accetta-

³ EUROPEAN COMMISSION (2003).

zione di tutti i diritti e obblighi inerenti alla terza fase della UME, così come del suo quadro di riferimento istituzionale. Di conseguenza, i nuovi Stati membri dovranno considerare le proprie politiche economiche come un argomento comune e dovranno coordinare le proprie politiche economiche partecipando alle procedure previste in sede comunitaria. Essi dovranno evitare che i disavanzi di bilancio pubblico siano eccessivi e aderire ai regolamenti contenuti nel Patto. Nella fattispecie, i nuovi Stati membri si impegnano a perseguire l'obiettivo di medio termine di un bilancio prossimo al pareggio o in *surplus*, e a prendere tutte le misure correttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati nei propri programmi di convergenza. Le politiche di bilancio e i relativi risultati finanziari sono soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi e alle sezioni non-sanzionanti del Patto. Il Trattato non specifica alcuna scadenza obbligatoria per l'introduzione dell'euro. Sebbene a tal fine i nuovi Stati membri debbano raggiungere un elevato e sostenibile grado di convergenza economica secondo i dettami della UE, la velocità alla quale questo accadrà dipenderà principalmente dalle caratteristiche economiche e dalle scelte di politica economica attuate nei vari paesi.

I principali strumenti di coordinamento e sorveglianza di bilancio sono i Grandi Orientamenti di Politica Economica (GOPE), i programmi di stabilità e convergenza preparati rispettivamente dai paesi dell'area dell'euro e dagli altri paesi, e le notifiche circa gli andamenti di bilancio nei vari paesi. I nuovi Stati membri sono stati già inclusi nei GOPE a partire dal 2004 e successivamente nel Rapporto di attuazione dei GOPE. I nuovi Stati membri hanno sottoposto per la prima volta i propri programmi di convergenza alle istituzioni comunitarie nel maggio 2004, subito dopo l'adesione alla UE. In ottemperanza al codice di condotta relativo al formato di tali programmi, hanno in seguito sottoposto gli aggiornamenti degli stessi entro il periodo compreso tra metà ottobre e il primo dicembre 2004, in concomitanza alla preparazione della legge di bilancio dei vari governi nazionali. A partire da marzo 2004, i nuovi Stati membri osservano le date di scadenza della notifica semestrale dei propri disavanzi e debiti pubblici alle istituzioni comunitarie (entro l'uno marzo e l'uno settembre). A partire da maggio 2004, la

Commissione ha iniziato le procedure di disavanzo eccessivo verso i nuovi Stati membri laddove richiesto.

3. - Sviluppi di bilancio e prospettive di medio termine

3.1 Recenti andamenti di bilancio (1998-2004)

L'andamento dei conti pubblici nei nuovi Stati membri evidenzia un graduale peggioramento della situazione della finanza pubblica a partire dalla fine degli anni novanta. È solo nel corso del 2004 che si riscontra una decisa inversione di tendenza negli andamenti di bilancio, con un sia pure parziale recupero rispetto ai disavanzi registrati negli anni precedenti. Nella media dei paesi considerati (NSM-10), il *deficit* della pubblica amministrazione è ammontato a quasi il 4% del PIL nel 2004, superiore al dato di fine anni novanta (si veda la Tavola 1). Il saldo primario di bi-

TAV. 1

INDEBITAMENTO NETTO (-) DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(esclusi UMTS) (in % sul PIL)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rep. Ceca	-5,0	-3,6	-3,7	-6,2	-6,8	-11,7	-3,0
Estonia	-0,3	-3,7	-0,6	0,3	1,4	2,9	1,8
Cipro	-4,2	-4,4	-2,4	-2,3	-4,5	-6,3	-4,2
Lettonia	-0,6	-5,4	-2,8	-2,1	-2,7	-1,5	-0,8
Lituania	-3,0	-5,6	-2,5	-2,0	-1,5	-1,9	-2,5
Ungheria	-	-	-2,4	-3,7	-8,5	-6,2	-4,5
Malta	-	-	-6,3	-6,4	-5,9	-10,5	-5,2
Polonia	-2,1	-1,4	-1,6	-4,3	-3,6	-4,5	-4,8
Slovenia	-	-	-3,5	-3,3	-2,4	-2,0	-1,9
Slovacchia	-3,8	-7,1	-12,3	-6,0	-5,7	-3,7	-3,3
NSM-7*	-2,9	-2,9	-3,2	-4,5	-4,2	-5,6	-3,9
NSM-10	-	-	-3,1	-4,4	-4,9	-5,6	-3,9
Centro-orientale	-	-	-3,2	-4,6	-5,2	-6,0	-4,2
Baltici	-1,7	-5,1	-2,1	-1,5	-1,1	-0,6	-1,0
Isole	-	-	-3,7	-3,7	-4,9	-7,7	-4,5

Fonte: Commissione Europea, Ameco, primavera 2005 ed elaborazioni proprie.

* Escluse Ungheria, Malta e Slovenia.

lancio, ovvero al netto della spesa per interessi, ha registrato nel corso dello stesso periodo un peggioramento di pari ammontare. Nel contempo, lo *stock* di debito pubblico è aumentato da oltre il 33% del PIL a quasi il 43% (si veda la Tavola 2).

Sebbene le frequenti revisioni statistiche e i cambiamenti adottati nella definizione delle varie categorie di bilancio rendono le serie statistiche alquanto erratiche e di difficile interpretazione nell'arco di tempo considerato, si può tuttavia affermare che gran parte del recente deterioramento di bilancio è avvenuto tra il 2000 e il 2003. Principali ragioni di questo sono state l'entrata in funzione degli stabilizzatori automatici di bilancio e l'attuazione di misure discrezionali da parte dei vari governi, varate al fine di compensare gli effetti negativi sul reddito disponibile delle famiglie e sulla domanda aggregata di una congiuntura economica sfavorevole. Il successivo sforzo di aggiustamento delle finanze pubbliche e la conseguente riduzione dell'indebitamento del 2004 è probabilmente da ricollegare anche alla pressione esercitata istituzionalmente dalle prospettive di adesione alla UE.

TAV. 2

DEBITO LORDO CONSOLIDATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(in % sul PIL)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rep. Ceca	15,0	16,0	18,2	27,2	30,7	38,3	37,4
Estonia	5,6	6,0	4,7	4,4	5,3	5,3	4,9
Cipro	59,6	59,9	59,9	61,9	65,2	69,8	71,9
Lettonia	9,8	12,6	12,9	14,9	14,1	14,4	14,4
Lituania	16,8	23,0	23,8	22,9	22,4	21,4	19,7
Ungheria	61,6	60,9	55,4	52,2	55,5	56,9	57,6
Malta	53,1	56,8	57,0	62,4	62,7	71,8	75,0
Polonia	–	40,1	36,8	36,7	41,2	45,4	43,6
Slovenia	23,6	24,9	27,4	28,1	29,5	29,4	29,4
Slovacchia	34,0	47,2	49,9	48,7	43,3	42,6	43,6
NSM-10*	33,5	37,9	36,3	37,3	40,1	43,5	42,8
Centro-orientale	–	39,2	37,4	38,4	41,4	45,1	44,3
Baltici	12,2	16,2	16,3	16,3	16,1	15,6	14,7
Isole	57,4	58,9	58,9	62,1	64,4	70,5	72,9

Fonte: Commissione Europea, Ameco, primavera 2005 ed elaborazioni proprie.

* Nel 1998, esclusa la Polonia.

L'andamento medio aggregato dei conti pubblici nasconde sviluppi differenziati nei vari paesi o raggruppamenti negli stessi. In Estonia, Lettonia e Lituania (da qui in poi definite i paesi Baltici) il rapporto medio tra *deficit* e PIL è diminuito nel corso del periodo considerato da quasi il 2% all'1%, nonostante un'improvvisa e forte crescita nel 1999. A Cipro e Malta (da qui in poi definite le Isole) il *deficit* medio è migliorato nel 2004, pur rimanendo tuttavia ben al di sopra del 4% del PIL. Nella Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovenia e Slovacchia (da qui in poi definite Europa centro-orientale), dopo un graduale peggioramento negli anni precedenti, il disavanzo di bilancio si è ridotto nel 2004 a circa il 4% del PIL. Nel 2003 e 2004, solo i tre paesi Baltici e la Slovenia avevano rapporti di *deficit* sul PIL al disotto del valore di riferimento del Trattato o addirittura in *surplus*. Tutti gli altri paesi registravano elevati disavanzi. Nel luglio del 2004, su proposta della Commissione, il Consiglio ha iniziato la procedura di *deficit* eccessivo verso sei dei nuovi Stati membri, la Repubblica Ceca, Cipro, l'Ungheria, Malta, la Polonia e la Slovacchia.

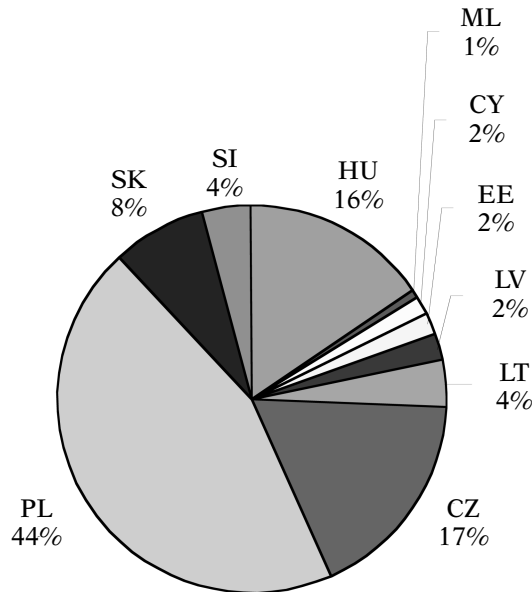
Anche l'ammontare del debito pubblico indica forti differenze tra paesi. I valori più elevati sono registrati in media nelle Isole dove, nel 2004, il debito ammontava a oltre il 70% del PIL, superando ampiamente il valore di riferimento del 60% in entrambi i paesi. Nei paesi Baltici il rapporto medio tra debito e PIL risultava invece basso, mantenendosi intorno al 15% nel corso del periodo considerato. Nell'Europa centro-orientale, il rapporto tra debito e PIL è cresciuto pressoché continuamente negli anni considerati, superando il 44% nel 2004.

Il Grafico 1 complementa il quadro di insieme fornendo informazioni circa la grandezza relativa dei vari paesi considerati, misurata sulla base del rispettivo PIL in unità standard di potere d'acquisto.

Nel corso del periodo considerato, la spesa pubblica media nei dieci nuovi Stati membri è aumentata pressoché continuamente in rapporto al PIL fino a quasi il 48% nel 2003, per declinare di oltre un punto percentuale nell'anno successivo (si veda la Tavola 3). Con riferimento ai diversi raggruppamenti di paesi, la spesa pubblica in rapporto al PIL è diminuita nel corso del pe-

GRAF. 1

DIMENSIONE RELATIVA DEI NUOVI STATI MEMBRI DELLA UE
(PIL in unità *standard* di potere di acquisto)



Fonte: Commissione Europea, Ameco, primavera 2005.

riodo esaminato solo nei paesi Baltici, che nel 2004 registravano i livelli piú bassi di spesa pubblica, circa il 36% del PIL. La spesa pubblica è invece aumentata pressoché ininterrottamente nelle Isole, registrando ritmi di crescita molto elevati che hanno portato il rapporto della spesa sul PIL a oltre il 47% nel 2004. Nella media dei paesi dell'Europa centro-orientale la spesa pubblica, a partire da un elevato rapporto sul PIL di quasi il 47% nel 2000, è cresciuta a ritmi solo moderatamente superiori al PIL nominale, mantenendosi in rapporto pressoché costante sullo stesso. Elevati ritmi di crescita della spesa si sono tuttavia riscontrati nella Repubblica Ceca e in Ungheria.

In molti di questi paesi non è stato dato un avvio sufficientemente ambizioso alle riforme di spesa, tale da impartire un'inversione degli andamenti di spesa, almeno fino al 2003. È solo a

partire dal 2004 che ha cominciato ad evidenziarsi l'azione di contenimento dei conti pubblici, in particolare grazie a sostanziali riforme pensionistiche. Nel periodo considerato, forti pressioni di spesa sono emerse principalmente dai settori della sanità e delle pensioni e dai consumi pubblici. Nei paesi, quali ad esempio i paesi Baltici, che sono riusciti a controllare con tempestività l'espansione della spesa pubblica, questo ha consentito non solo di attuare i voluti aggiustamenti di bilancio ma anche di procedere a riduzioni strutturali del carico fiscale, senza minare l'equilibrio del bilancio. Altri paesi hanno provveduto a riconvertire la propria spesa pubblica dagli impieghi correnti a quelli di capitale e verso i pubblici investimenti, con l'obiettivo di migliorare le proprie infrastrutture.

Dal lato delle entrate si evidenzia che queste sono rimaste in media su valori pressoché costanti in rapporto al PIL nel corso del periodo considerato, intorno al 43% (si veda la Tavola 4). I paesi dell'Europa centro-orientale mostrano in media il più elevato rapporto delle entrate sul PIL, pari a quasi il 44%, seguiti

TAV. 3

SPESE TOTALI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(in % sul PIL)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rep. Ceca	43,8	42,9	42,1	45,4	46,9	53,3	45,7
Estonia	39,3	42,6	38,2	36,9	36,6	36,0	39,1
Cipro	37,3	37,4	37,7	38,9	40,6	45,4	43,6
Lettonia	41,3	42,3	37,9	36,5	35,8	35,7	35,9
Lituania	40,4	42,9	38,4	35,0	34,3	34,2	34,3
Ungheria	–	–	47,6	48,7	52,6	50,8	52,0
Malta	–	–	42,3	44,1	45,8	50,9	54,1
Polonia	46,6	47,0	45,2	48,1	47,5	48,8	48,7
Slovenia	–	–	48,2	48,3	48,1	48,2	47,7
Slovacchia	60,8	56,9	59,9	51,5	50,9	39,2	38,5
NSM-10*	46,6	46,4	45,6	46,8	47,4	47,9	46,8
Centro-orientale	–	–	46,5	48,0	48,7	49,1	47,7
Baltici	40,3	42,6	38,2	35,9	35,3	35,0	35,9
Isole	–	–	39,2	40,6	42,3	47,2	47,1

Fonte: Commissione Europea, Ameco, primavera 2005 ed elaborazioni proprie.

* Nel 1998 e 1999, escluse Ungheria, Malta e Slovenia.

TAV. 4

ENTRATE TOTALI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(in % sul PIL)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rep. Ceca	38,8	39,2	38,5	39,1	40,2	41,6	42,7
Estonia	38,9	38,8	37,7	37,2	38,0	38,9	40,9
Cipro	33,1	33,0	35,3	36,6	36,1	39,1	39,4
Lettonia	40,6	36,9	35,1	34,4	33,1	34,2	35,2
Lituania	37,4	37,3	35,8	33,0	32,8	32,3	31,8
Ungheria	–	–	45,3	45,0	44,1	44,5	47,5
Malta	–	–	36,0	37,6	40,0	40,5	49,0
Polonia	44,5	44,9	42,5	43,8	43,9	44,3	43,8
Slovenia	–	–	44,7	45,1	45,7	46,2	45,8
Slovacchia	57,1	49,8	47,6	45,5	45,2	35,4	35,1
NSM-10*	43,6	43,1	42,0	42,4	42,5	42,3	42,9
Centro-orientale	–	–	42,8	43,3	43,4	43,1	43,6
Baltici	38,6	37,6	36,1	34,4	34,2	34,4	34,9
Isole	–	–	35,5	37,0	37,4	39,6	42,6

Fonte: Commissione Europea, Ameco, primavera 2005 ed elaborazioni proprie.

* Nel 1998 e 1999, escluse Ungheria, Malta e Slovenia.

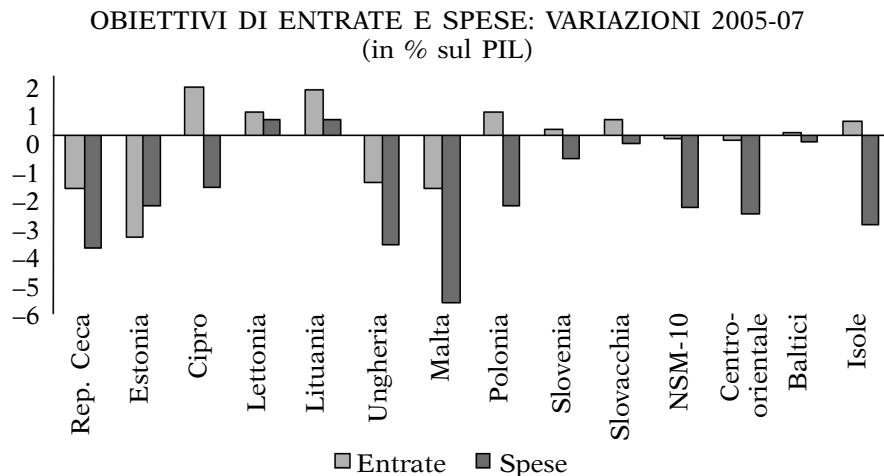
dalle Isole, con un valore solo di poco inferiore e pari a quasi il 43%. Queste ultime hanno anche registrato nel periodo considerato i più elevati tassi di aumento delle entrate, pari a ben sette punti percentuali. Il più basso carico fiscale è invece rilevato nei paesi Baltici con un valore del rapporto tra entrate e PIL intorno al 35% PIL, all'incirca stabile nel periodo considerato.

La maggior parte dei paesi ha attuato nello stesso periodo riforme strutturali dei propri sistemi fiscali e in particolare della tassazione. L'obiettivo principale è stato quello di ridurre la pressione fiscale sui redditi da lavoro e societari, oltre che di procedere nell'armonizzazione delle imposte indirette (IVA e le accise) ai più elevati *standard* europei. In alcuni paesi la diminuzione delle entrate tributarie che ha fatto seguito ai tagli di imposte dirette è stata solo parzialmente compensata da maggiori entrate per imposte indirette, con una conseguente riduzione del carico fiscale.

3.2 Gli obiettivi di medio termine (dal 2005 al 2007-08)

Tutti i nuovi Stati membri hanno presentato tra ottobre e dicembre 2004 i propri programmi di convergenza aggiornati rispetto alla versione presentata nel maggio dello stesso anno, successivamente all'accessione nella UE. I programmi economici presentano il quadro di riferimento di medio termine per la politica economica, per il periodo compreso tra il 2005 e il 2007-08 (si veda la Tavola 5). Essi indicano gli obiettivi d'indebitamento e di debito e le priorità circa le riforme strutturali necessarie al conseguimento degli obiettivi di bilancio nel medio termine e alla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo. Nella media dei paesi considerati, il disavanzo della pubblica amministrazione è previsto diminuire da oltre il 4% del PIL nel 2004 a poco sopra il 2% nel 2007, con una riduzione di oltre due punti percentuali nel corso di tre anni. Il debito pubblico rimarrebbe invece costante e intorno al 44% nella media di tutti i paesi considerati, e diminuirebbe solo nei paesi che registrano correntemente un rapporto tra debito e PIL sopra il valore di riferimento del 60% (Cipro e Malta) o vicini allo stesso (Ungheria) (si veda la Tavola 6). Nel caso di Cipro, grazie a una

GRAF. 2



Fonte: Programmi di convergenza, 2007-08, ottobre-dicembre 2004.

Tav. 5

OBIETTIVI DI INDEBITAMENTO NETTO (-)
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (esclusi UMTS)
 (in % sul PIL)

	2004	2005	2006	2007	2008
Rep. Ceca	-5,2	-4,7	-3,8	-3,3	-
Estonia	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cipro	-4,8	-2,9	-1,7	-1,5	-0,9
Lettonia	-1,7	-1,6	-1,5	-1,4	-
Lituania	-2,5	-2,5	-1,8	-1,5	-
Ungheria	-4,5	-3,8	-3,1	-2,4	-1,8
Malta	-5,2	-3,7	-2,3	-1,4	-
Polonia	-5,4	-3,9	-3,2	-2,2	-
Slovenia	-2,1	-2,1	-1,8	-1,1	-
Slovacchia	-3,8	-3,8	-3,9	-3,0	-
NSM-10	-4,6	-3,7	-3,1	-2,3	-
Centro-orientale	-4,9	-3,9	-3,3	-2,5	-
Baltici	-1,4	-1,7	-1,3	-1,1	-
Isole	-4,9	-3,2	-1,9	-1,5	-

Fonte: Programmi di convergenza dal 2004 al 2007-08, ottobre-dicembre 2004 ed elaborazioni proprie.

Tav. 6

OBIETTIVI DI DEBITO LORDO CONSOLIDATO
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
 (in % sul PIL)

	2004	2005	2006	2007	2008
Rep. Ceca	38,6	38,3	39,2	40,0	-
Estonia	4,8	4,6	4,3	3,1	2,9
Cipro	74,9	71,9	69,2	65,7	58,1
Lettonia	14,2	14,5	14,8	15,0	-
Lituania	20,1	20,9	20,3	20,1	-
Ungheria	57,3	55,3	53,0	50,6	48,3
Malta	73,2	72,0	70,5	70,4	-
Polonia	45,9	47,6	48,0	47,2	-
Slovenia	30,2	30,7	30,9	29,7	-
Slovacchia	43,0	44,2	45,3	45,5	-
NSM-10	44,0	44,4	44,4	43,7	-
Centro-orientale	45,6	46,1	46,2	45,5	-
Baltici	14,8	15,2	14,9	14,6	-
Isole	74,3	71,9	69,6	67,3	-

Fonte: Programmi di convergenza dal 2004 al 2007-08, ottobre-dicembre 2004 ed elaborazioni proprie.

marcata e continua riduzione del debito, il rapporto sul PIL scenderebbe sotto il 60% nel 2008.

Sulla base di una previsione di crescita nell'insieme favorevole, tutti i paesi si propongono di attuare un sostanziale aggiustamento dei conti pubblici. Le maggiori riduzioni del disavanzo di bilancio riguardano i sei paesi correntemente soggetti alle procedure di *deficit* eccessivo. Per tali paesi, il Consiglio ha fissato all'inizio del 2005 le date entro le quali tali paesi dovranno correggere i propri *deficit* eccessivi come segue: Cipro entro il 2005, Malta entro il 2006, Polonia e Slovacchia entro il 2007, Repubblica Ceca e Ungheria entro il 2008. Nel caso dell'Ungheria il rientro avverrebbe con un anno di anticipo rispetto alla raccomandazione del Consiglio (si veda la Tavola sinottica A che riassume le opinioni del Consiglio).

Nell'insieme dei nuovi Stati membri, il consolidamento avverrebbe principalmente dal lato della spesa, in particolare previ-

Tav. 7

**OBIETTIVI DI ENTRATE E SPESE TOTALI
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**
(in % sul PIL)

	Entrate			Spese		
	2004	2007	variazione 2005-07	2004	2007	variazione 2005-07
Rep. Ceca	49,3	47,5	-1,8	54,6	50,8	-3,8
Estonia	41,0	37,6	-3,4	40,0	37,6	-2,4
Cipro	39,0	40,6	1,6	43,8	42,1	-1,7
Lettonia	34,3	35,1	0,8	36	36,5	0,5
Lituania	33,0	34,5	1,5	35,5	36,0	0,5
Ungheria	44,8	43,2	-1,6	49,3	45,6	-3,7
Malta	44,7	42,9	-1,8	49,9	44,3	-5,6
Polonia	43,2	44,0	0,8	48,6	46,2	-2,4
Slovenia	46,1	46,3	0,2	48,2	47,4	-0,8
Slovacchia	35,3	35,8	0,5	39,1	38,8	-0,3
NSM-10	43,3	43,1	-0,1	47,9	45,5	-2,5
Centro-orientale	44,1	43,9	-0,2	49,0	46,4	-2,6
Baltici	35,3	35,4	0,1	36,8	36,5	-0,2
Isole	40,9	41,4	0,5	45,8	42,8	-3,0

Fonte: Programmi di convergenza dal 2004 al 2007-08, ottobre-dicembre 2004, ed elaborazioni proprie.

denziale, con una riduzione media del rapporto tra spesa e PIL di oltre 2 punti percentuali nel periodo 2005-07 (si veda la Tavola 7). Il rapporto tra entrate e PIL rimarrebbe invece all'incirca costante, in conseguenza a una diminuzione del carico fiscale programmata nei paesi con un più elevato rapporto tra entrate e PIL e di un moderato aumento dello stesso nei paesi a più basso rapporto delle entrate sul PIL. Quasi tutti i paesi si pongono come obiettivo un'ulteriore riduzione dell'imposizione sui redditi da lavoro e societari. È obiettivo di numerosi paesi quello di conseguire aumenti di entrate fiscali grazie ad aumenti dell'efficienza dell'amministrazione fiscale (incluse l'esazione delle tasse e la lotta all'evasione) nonché aumenti delle aliquote IVA e delle accise in vista dell'armonizzazione con gli *standard* europei.

3.3 I rischi potenziali delle previsioni (2005-2008)

Le proiezioni fiscali sono soggette a molteplici rischi. In svariati casi misure dal lato della spesa e delle entrate sono ancora all'esame dei vari governi, mentre in altri casi l'efficacia delle misure programmate potrebbe risultare inferiore al previsto. In particolare, dal lato delle entrate i previsti aumenti di efficienza dell'amministrazione tributaria potrebbero produrre risultati inferiori al previsto, mentre il passaggio al sistema europeo per la tassazione IVA sulle importazioni, con la conseguente abolizione dei controlli alle frontiere, potrebbe comportare rischi di perdite di gettito temporanee (come nel caso di ritardi nelle registrazioni) o permanenti (nel caso si verificassero fenomeni di evasione fiscale). Dal lato della spesa, i principali rischi provengono dai settori della sanità e delle pensioni e dalla finanza locale. Come evidenziato dalle opinioni del Consiglio riguardanti i programmi di convergenza dei paesi correntemente soggetti alla procedura di disavanzo eccessivo, per tali paesi i principali rischi alla correzione del *deficit* entro le date fissate dal Consiglio provengono dal controllo della spesa (Repubblica Ceca e Slovacchia), dall'adeguatezza del programma di rientro fissato (Ungheria), o da rischi connessi alla puntuale ed effettiva realizzazione delle misure previste (Polonia).

TAVOLA SINOTTICA A

OPINIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA
SUI PROGRAMMI DI CONVERGENZA
DEI NUOVI STATI MEMBRI CON DISAVANZI ECCESSIVI

	Inizio della procedura di disavanzo eccessivo	Data fissata per la correzione del disavanzo	Rischi relativi all'effettiva correzione del disavanzo eccessivo
Repubblica Ceca (2004-2007)	5 luglio 2004	Entro il 2008, in linea con la raccomandazione del Consiglio.	Nell'insieme rischi bilanciati. Controllo previsto della spesa a rischio.
Cipro (2004-2008)	5 luglio 2004	Entro il 2005, in linea con la raccomandazione del Consiglio.	La politica fiscale appare coerente con l'obiettivo di bilancio.
Ungheria (2004-2008)	5 luglio 2004	Entro il 2007, in anticipo rispetto alla raccomandazione del Consiglio di correggere il <i>deficit</i> eccessivo entro il 2008.	La politica fiscale potrebbe non essere pienamente adeguata agli obiettivi, soprattutto negli ultimi anni del programma. Possibili rischi dal lato della spesa.
Malta (2004-2007)	5 luglio 2004	Entro il 2006, in linea con la raccomandazione del Consiglio.	La politica fiscale appare coerente con l'obiettivo di bilancio.
Polonia (2004-2007)	5 luglio 2004	Entro il 2007, in linea con la raccomandazione del Consiglio.	Rischi connessi all'attuazione effettiva e puntuale delle misure previste nel programma.
Slovacchia (2004-2007)	5 luglio 2004	Entro il 2007, in linea con la raccomandazione del Consiglio.	Nell'insieme rischi bilanciati. Controllo previsto della spesa a rischio.

Fonte: Opinioni del Consiglio dell'Unione Europea sui programmi di convergenza, gennaio-marzo 2005.

Rispetto agli obiettivi programmatici fissati dai vari paesi, le previsioni della Commissione per il 2005 e 2006 appaiono meno ottimistiche (si veda la Tavola 8 e il Grafico 3). In particolare, alla fine del 2006 il disavanzo medio nei nuovi Stati mem-

bri risulterebbe del 3,6% del PIL, superiore di quasi mezzo punto percentuale rispetto all'obiettivo posto nella media dei vari paesi. Il maggiore scostamento riguarderebbe l'insieme dei paesi dell'Europa centro-orientale, con un *deficit* medio previsto del 3,8% invece di 3,3% del PIL. In termini di riduzione dell'indebitamento, le previsioni della Commissione indicano solo una moderata riduzione di 0,3 punti percentuali di PIL, inferiore a quanto programmato dal governo. La principale causa di scostamento delle previsioni della Commissione (aggiornate alla primavera del 2005) dai dati programmatici dei governi (aggiornati all'autunno del 2004) riguarda la revisione in termini più favorevoli del quadro contabile per il 2004, a seguito di revisioni statistiche che hanno principalmente riguardato la Repubblica Ceca, la Lettonia e la Polonia. In considerazione di questo e del fatto che le previsioni della Commissione tengono conto esclusivamente delle misure di bilancio approvate dal governo, e non di tutto

Tav. 8

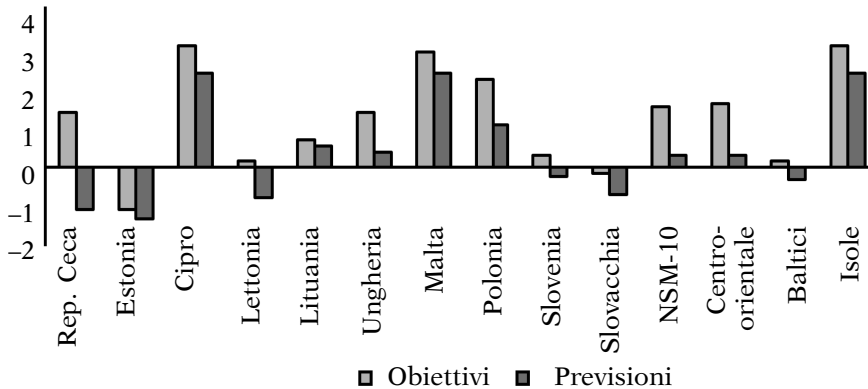
OBIETTIVI E PREVISIONI DI INDEBITAMENTO NETTO (-)
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(in % sul PIL)

	Obiettivi (autunno 2004)				Previsioni (primavera 2005)			
	2004	2005	2006	variazione 2005-06	2004	2005	2006	variazione 2005-06
Rep. Ceca	-5,2	-4,7	-3,8	1,4	-3,0	-4,5	-4,0	-1,0
Estonia	1,0	0,0	0,0	-1,0	1,8	0,9	0,5	-1,3
Cipro	-4,8	-2,9	-1,7	3,1	-4,2	-2,9	-1,9	2,4
Lettonia	-1,7	-1,6	-1,5	0,2	-0,8	-1,6	-1,5	-0,7
Lituania	-2,5	-2,5	-1,8	0,7	-2,5	-2,4	-1,9	0,5
Ungheria	-4,5	-3,8	-3,1	1,4	-4,5	-3,9	-4,1	0,4
Malta	-5,2	-3,7	-2,3	2,9	-5,2	-3,9	-2,8	2,4
Polonia	-5,4	-3,9	-3,2	2,2	-4,8	-4,4	-3,8	1,1
Slovenia	-2,1	-2,1	-1,8	0,3	-1,9	-2,3	-2,1	-0,2
Slovacchia	-3,8	-3,8	-3,9	-0,1	-3,3	-3,8	-4,0	-0,7
NSM-10	-4,6	-3,7	-3,1	1,5	-3,9	-3,9	-3,6	0,3
Centro-orientale	-4,9	-3,9	-3,3	1,6	-4,2	-4,2	-3,8	0,3
Baltici	-1,4	-1,7	-1,3	0,2	-1,0	-1,4	-1,2	-0,2
Isole	-4,9	-3,2	-1,9	3,0	-4,5	-3,2	-2,2	2,4

Fonte: Programmi di convergenza dal 2004 al 2007-08, ottobre-dicembre 2004; Commissione Europea, Ameco, primavera 2005 ed elaborazioni proprie.

GRAF. 3

OBIETTIVI DI BILANCIO E PREVISIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA: VARIAZIONI DELL'INDEBITAMENTO NETTO 2005-06
(in % sul PIL)



Fonte: Programmi di convergenza 2007-08, ottobre-dicembre 2004; Commissione Europea, Ameco, primavera 2005.

l'insieme delle misure annunciate nei piani di rientro, le valutazioni della Commissione indicano che il raggiungimento degli obiettivi nel 2006 comporterebbe uno sforzo aggiuntivo di consolidamento di quasi un punto percentuale di PIL. Sforzi maggiori sarebbero in particolare richiesti a taluni paesi, quali, Malta, l'Ungheria e la Polonia.

4. - Temi strutturali e sfide per il futuro

4.1 Consolidamento fiscale e convergenza economica

L'introduzione della moneta unica da parte di un paese comporta come primo passo l'adesione agli AEC II e il successivo mantenimento delle oscillazioni di cambio entro i normali margini di fluttuazione previsti dal meccanismo degli AEC II per almeno due anni, senza subire svalutazioni. Successiva-

mente, e su proposta della Commissione, il Consiglio decide se il paese in questione soddisfi i requisiti per l'adozione della moneta unica, ovvero se abbia conseguito un elevato grado di convergenza economica, e ne stabilisce la data per l'ingresso nell'area dell'euro. L'analisi della convergenza prende a riferimento le disposizioni del Trattato circa l'andamento dei prezzi, l'entità del disavanzo pubblico e del debito pubblico in rapporto al PIL, le fluttuazioni dei tassi di cambio e le variazioni dei tassi di interesse a lungo termine. Tiene inoltre conto di tutti i fattori economici, sia in termini retrospettivi che prospettici, considerati utili per la valutazione della sostenibilità della convergenza nel lungo periodo.

I paesi che correntemente partecipano agli AEC II sono: l'Estonia, la Lituania e la Slovenia (a partire dal 28 giugno 2004); Cipro, la Lettonia, e Malta (a partire dal 2 maggio 2005). Alcuni di questi paesi hanno indicato di voler aderire alla moneta unica entro tempi brevi. Poiché però uno Stato membro che abbia aderito agli AEC II nel 2004 sarà in grado di dimostrare di aver soddisfatto le condizioni relative ai tassi di cambio nel 2006, se ne deduce che l'adozione dell'euro non potrà avvenire prima del 2007.

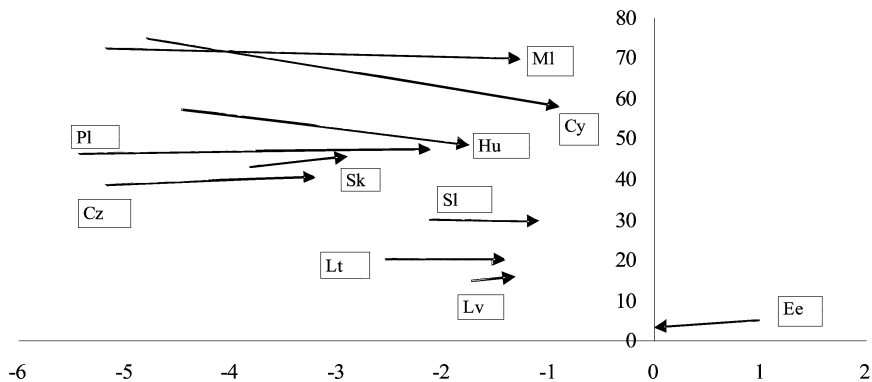
Studi recenti hanno esaminato l'opportunità dell'adozione della moneta unica entro tempi brevi da parte dei nuovi Stati membri⁴. Le principali conclusioni della letteratura indicano che sebbene tutti i paesi abbiano conseguito un elevato grado di convergenza macroeconomica nominale, in termini reali la convergenza è proseguita più lentamente e in maniera assai diversificata tra i vari paesi. Inoltre, nei paesi in cui il *business cycle* è scarsamente correlato a quello dell'area dell'euro, anche gli eventuali *shocks* economici avranno natura differente, con la conseguente necessità di strumenti *ad hoc* per mitigarne gli effetti. Di fatto appare evidente che la flessibilità del tasso di cambio sia stata e sia tuttora uno strumento importante, almeno in alcuni dei nuovi Stati membri, ai fini della stabilizzazione economica.

⁴ Si veda in particolare ANGELONI I. *et al.* (2005).

Anche il quadro della finanza pubblica indica potenziali rischi nel medio termine. Secondo le previsioni contenute nei programmi di convergenza, che prospettano una rilevante riduzione dei disavanzi di bilancio nei prossimi due anni, il rapporto tra *deficit* e PIL si collocherebbe sotto il valore di riferimento del 3% nel 2007 in quasi tutti i paesi, con l'eccezione della Repubblica Ceca e della Slovacchia (si veda il Grafico 4). Il debito rimarrebbe sopra il 70% del PIL solo a Malta, mentre una rapida riduzione al disotto del valore di riferimento è prevista a Cipro. In molti paesi, tuttavia, poiché i disavanzi hanno origini strutturali, si rendono necessari interventi sostanziali e con effetti permanenti per la correzione degli squilibri finanziari di bilancio, sia nel settore tributario che nel settore delle prestazioni sociali. Come evidenziato dalle previsioni della Commissione e dalle opinioni del Consiglio, l'aggiustamento delle finanze pubbliche al fine di conseguire gli obiettivi di bilancio posti richiede in svariati casi interventi ben più ampi di quelli annunciati nei piani economici.

GRAF. 4

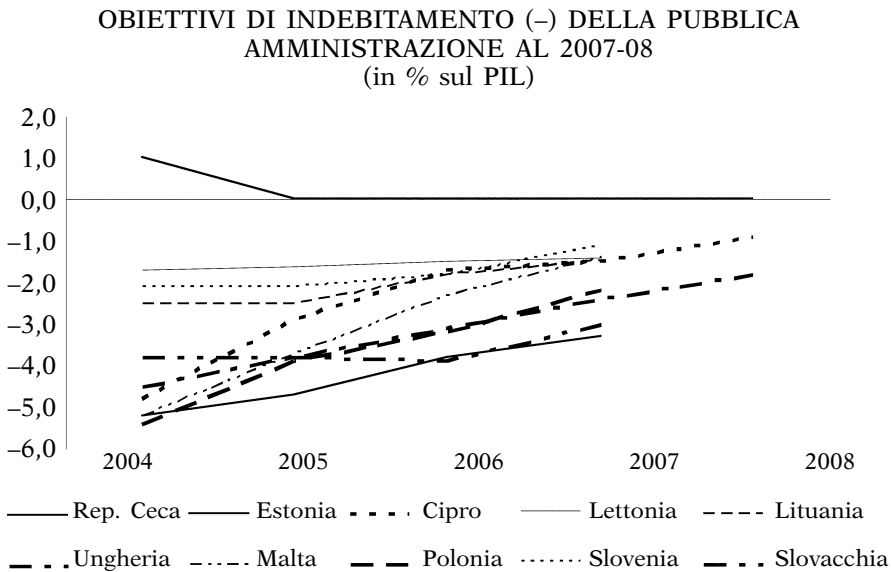
VARIAZIONE PROGRAMMATA DI DEFICIT (-)
E DEBITO (+) DAL 2004 AL 2007*
(in % sul PIL)



Fonte: Programmi di convergenza, ottobre-dicembre 2004.

* Ordinate: debito (+); ascisse: indebitamento (-); 2008 nel caso di Estonia, Cipro e Slovacchia.

GRAF. 5



Fonte: Programmi di convergenza 2007-08, ottobre-dicembre 2004.

4.2 Qualità della finanza pubblica

In linea con gli obiettivi concordati e stabiliti dal Consiglio Europeo a Lisbona e Stoccolma e riportati nei Grandi Orientamenti di Politica Economica (GOPE), la gestione della finanza pubblica nei nuovi Stati membri della UE dovrebbe massimizzare il contributo alla crescita economica e dell'occupazione. In tale prospettiva la qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche sono obiettivi essenziali. Con riferimento alla qualità delle finanze pubbliche, i nuovi paesi dovranno migliorare l'efficienza della spesa e delle entrate pubbliche attraverso riforme strutturali. Spesa pubblica ed entrate rappresentano al momento circa il 47% e il 43% del PIL, rispettivamente, un dato non dissimile da quello degli altri Stati membri.

La similarità di pressione fiscale tra vecchi e nuovi Stati membri deve essere tuttavia qualificata e valutata tenendo conto dei diversi livelli di reddito *pro-capite*, notevolmente più bassi nei nuovi Stati membri. Ciò comporta una tassazione relativamente più elevata dei redditi da lavoro inferiori. Ne derivano pertanto potenziali effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro, con conseguenti effetti negativi quali disoccupazione e trappola della povertà. In molti paesi sono correntemente in discussione riforme che eliminerebbero o mitigherebbero simili distorsioni fiscali e svariati paesi hanno già provveduto ad avviare i necessari interventi attuativi. Tagli fiscali orientati a stimolare la crescita hanno riguardato principalmente la tassazione societaria e dei redditi da lavoro, nella prospettiva di rilanciare gli investimenti diretti esteri e di rafforzare gli incentivi al lavoro e risparmio.

Dal lato della spesa, l'obiettivo è di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione pur mantenendo un'elevata qualità dei servizi offerti, inclusa l'assistenza sociale. Poiché in molti dei nuovi Stati membri la spesa per prestazioni sociali mantiene un ritmo di aumento elevato, occupando quote crescenti del PIL, il controllo della spesa corrente primaria rappresenta un obiettivo prioritario e uno dei temi critici della futura politica di bilancio. In particolare, la spesa sanitaria ha registrato tassi di crescita elevati negli anni più recenti, mentre schemi di pensionamento anticipato hanno contribuito all'esplosione della spesa pensionistica. Nella gestione della spesa permangono elementi di rigidità, quali le spese nell'area della difesa e per pensioni di vecchiaia e anzianità. Inoltre, nei paesi dove i vincoli istituzionali alla spesa e all'indebitamento complessivo sono stabiliti esclusivamente con riferimento ai saldi del bilancio del governo centrale, squilibri fiscali si sono spesso originati a livello di governo locale.

Gli investimenti pubblici sono nella media dei nuovi paesi confrontabili con l'analoga spesa nei rimanenti paesi della UE. Tuttavia, tale spesa è prevista continuare ad aumentare nei nuovi paesi membri nei prossimi anni in considerazione delle forti necessità di infrastrutture. Maggiore spesa per investimenti creerà

inevitabilmente pressioni aggiuntive sul bilancio pubblico. In assenza di tagli di spesa in altre aree, la spesa per ricerca e sviluppo, le spese per infrastrutture pubbliche e quelle per la formazione di capitale umano avranno necessariamente spazi limitati di bilancio o saranno fonte di ulteriori squilibri finanziari. Sebbene la partecipazione alla UE dia titolo ai nuovi Stati membri di accedere ai fondi strutturali e ad altri finanziamenti comunitari, essa comporterà anche potenziali oneri aggiuntivi per gli stessi paesi, in particolare con riguardo al pagamento di contributi alla UE e al co-finanziamento da parte dei governi nazionali dei progetti di investimento finanziati dalla UE. L'impatto netto della partecipazione alla UE è di difficile valutazione. Tale effetto dipenderà, soprattutto nei primi anni, dalle capacità di spesa dei singoli paesi, ovvero di individuare e attuare entro brevi termini progetti eleggibili a finanziamenti comunitari e di reperire fondi nazionali per il richiesto co-finanziamento.

4.3 La sostenibilità di lungo periodo

Secondo il codice di condotta che sottende la preparazione dei programmi di convergenza, gli Stati membri devono fornire obbligatoriamente nei loro piani economici informazioni circa la sostenibilità delle proprie finanze pubbliche e includere facoltativamente le proiezioni di bilancio a lungo termine. Le informazioni contenute nei programmi di convergenza, nella versione aggiornata predisposta nell'autunno del 2004, evidenziano che riguardo alla sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica molti paesi dovranno necessariamente introdurre riforme ampie ed esaustive per far fronte ai futuri costi aggiuntivi di bilancio dovuti all'invecchiamento della popolazione, con particolare riferimento alla spesa per la sanità e per le pensioni. In considerazione di ciò, molti dei nuovi Stati membri hanno già introdotto riforme strutturali di impatto generale, con l'obiettivo di migliorare la sostenibilità di medio e lungo termine dei propri sistemi di protezione sociale.

Con riferimento alla spesa per la sanità, questa ammonta su

valori intorno al 5-6% del PIL nei paesi considerati. In tutti i paesi essa è prevista crescere ulteriormente nel medio termine, a seguito dell'invecchiamento della popolazione, del progresso tecnico e dei maggiori livelli di benessere. I ritmi di crescita della spesa per la sanità potrebbero anche superare quelli della spesa pensionistica. Controllare la crescita della futura spesa per la sanità e al contempo assicurare un'effettiva copertura finanziaria della stessa richiede passi decisi verso un'accresciuta efficienza nella fornitura di servizi, in considerazione del fatto che molti paesi hanno un bisogno estremo e urgente di modernizzazione.

La spesa corrente per le pensioni pubbliche assorbe una quota di PIL variabile intorno all'8%, nei paesi considerati. Le previsioni di lungo termine ne indicano inoltre un chiaro aumento a seguito degli sviluppi demografici e in particolare del previsto invecchiamento della popolazione. La quota di spesa è tuttavia inferiore alla media degli altri paesi della UE e la maggioranza dei nuovi Stati membri ha già implementato riforme strutturali dei propri sistemi pensionistici che contribuiranno al raggiungimento di posizioni maggiormente sostenibili nel lungo periodo.

A tale riguardo, le principali caratteristiche dei sistemi pensionistici ereditati dal passato erano: (i) la predominanza di sistemi finanziati da trasferimenti correnti tra generazioni (*pay as you go*); (ii) ampi e diffusi privilegi settoriali; (iii) una bassa età di pensionamento; un breve periodo di riferimento salariale per il calcolo della pensione; (iv) un tasso di rimpiazzo della pensione eccessivamente generoso. Inoltre il sistema pensionistico era gravato da compiti di redistribuzione del reddito, in aggiunta al tipico ruolo assicurativo di un sistema mutualistico. In considerazione di tutto ciò, quasi tutti i nuovi paesi membri hanno intrapreso un'ampia varietà di riforme parametriche e sistemiche dei propri sistemi pensionistici pubblici con l'obiettivo di migliorarne la sostenibilità fiscale.

Alcuni paesi (Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria e Polonia) hanno già introdotto un sistema basato su tre pilastri, ovvero un pilastro obbligatorio non a capitalizzazione, un

pilastro obbligatorio a capitalizzazione e un pilastro facoltativo a capitalizzazione. Altri paesi sono in procinto di effettuare simili trasformazioni. Negli anni recenti, in molti dei nuovi paesi gli schemi a capitalizzazione hanno guadagnato importanza relativa anche nel contesto del sistema pensionistico pubblico.

La maggior parte dei paesi ha inoltre modificato i parametri di calcolo dei propri sistemi pensionistici al fine di transitare verso un sistema finanziariamente più equilibrato. Caratteristiche comuni di tali riforme comprendono: (i) un aumento graduale dell'età di pensionamento; (ii) un restringimento dei criteri di eleggibilità per il pensionamento anticipato e pensioni di invalidità; (iii) modifiche dei meccanismi di indicizzazione dei benefici pensionistici; (iv) un aumento della contribuzione; (v) riduzione dei tassi di rimpiazzo; (vi) incentivi a una maggiore capitalizzazione dei sistemi pensionistici.

Nonostante ciò permangono dubbi e incertezze riguardo al conseguimento del consolidamento programmato nel medio termine per svariati paesi membri. Qualora il previsto consolidamento non venisse realizzato, si prospetterebbero rischi anche maggiori alla sostenibilità di lungo periodo. Tali rischi riguardano principalmente la Repubblica Ceca, Cipro, l'Ungheria e Malta, anche a seguito dell'impatto di bilancio delle riforme attese o, come nel caso della Polonia, a seguito delle notevoli incertezze circa l'andamento nel lungo periodo della spesa collegata all'invecchiamento della popolazione. La Tavola sinottica B riassume le principali conclusioni tratte dal Consiglio nelle opinioni sui programmi di convergenza nei nuovi Stati membri. In generale, le conclusioni evidenziano che, nonostante i paesi abbiano migliorato la propria posizione di lungo termine, in alcuni di loro l'evoluzione di lungo periodo appare problematica.

TAVOLA SINOTTICA B

OPINIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA SUI PROGRAMMI
DI CONVERGENZA DEI NUOVI STATI MEMBRI

	Rischi alla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche	Valutazione della strategia di consolidamento
Repubblica Ceca	Si, gravi rischi dovuti all'invecchiamento della popolazione.	La strategia di consolidamento fiscale deve essere accompagnata da riforme nei settori della sanità e delle pensioni. Il programma di convergenza non indica passi concreti in tale direzione.
Estonia	No, nonostante i previsti costi di bilancio a seguito dell'invecchiamento della popolazione.	La sostenibilità sarebbe assicurata dai previsti interventi di riforma nei settori della sanità e pensioni, in presenza di un basso debito pubblico, considerevoli riserve finanziarie del governo e una strategia di bilancio finalizzata a un obiettivo di bilancio in pareggio o surplus nel medio termine.
Cipro	Si, taluni rischi dovuti all'invecchiamento della popolazione.	La strategia di consolidamento fiscale deve essere accompagnata dalle previste riforme nei settori della sanità e delle pensioni.
Lettonia	No, nonostante i previsti costi di bilancio a seguito dell'invecchiamento della popolazione.	La riforma delle pensioni, inclusa l'introduzione di un secondo pilastro a capitalizzazione, il basso rapporto debito su PIL e un eventuale ricorso ad aumenti della tassazione datosi il basso rapporto entrate su PIL, contribuiranno alla sostenibilità.
Lituania	No, nonostante i previsti costi di bilancio a seguito dell'invecchiamento della popolazione.	Monitoraggio attento delle riforme attuate e previste nel campo della sanità e delle pensioni. Eventuale ricorso ad aumenti della tassazione datosi il basso rapporto entrate su PIL. La riforma delle pensioni ha introdotto un secondo pilastro a capitalizzazione.
Ungheria	Si, taluni rischi dovuti all'invecchiamento della popolazione e alle incerte previsioni di spesa sanitaria.	Oltre alla prevista strategia di consolidamento e alla riforma delle pensioni occorre procedere a una riforma del settore della sanità. La riforma delle pensioni ha introdotto un secondo pilastro a capitalizzazione.

(segue)

segue TAVOLA SINOTTICA B

OPINIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA SUI PROGRAMMI DI CONVERGENZA DEI NUOVI STATI MEMBRI

	Rischi alla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche	Valutazione della strategia di consolidamento
Malta	Si, rischi dovuti all'invecchiamento della popolazione.	Occorre definire in concreto e implementare le previste riforme delle pensioni e della sanità.
Polonia	Rischi non possono essere esclusi, a seguito dell'invecchiamento della popolazione e delle incertezze circa le previsioni oltre il 2020.	Occorre implementare con risolutezza la prevista strategia di consolidamento e di bilancio. La riforma delle pensioni ha creato un pilastro a capitalizzazione.
Slovenia	Si, taluni rischi dovuti all'invecchiamento della popolazione.	Nonostante i buoni effetti della riforma delle pensioni in corso e degli interventi nella sanità del 2004, ulteriori interventi si rendono necessari per migliorare la sostenibilità di medio e lungo periodo.
Slovacchia	No, nonostante i previsti costi di bilancio a seguito dell'invecchiamento della popolazione.	È necessaria una piena implementazione delle riforme pensionistiche e sanitarie già adottate.

Fonte: Opinioni del Consiglio dell'Unione Europea sui programmi di convergenza gennaio-marzo 2005.

5. - Conclusioni

L' articolo ha esaminato la situazione dei conti pubblici e le prospettive di medio e lungo termine delle finanze pubbliche nei dieci nuovi paesi che hanno aderito alla UE il primo maggio 2004. Il lavoro evidenzia che la transizione a un'economia di mercato, nonostante le importanti riforme istituzionali e di bilancio attuate, si è accompagnata a un iniziale peggioramento delle finanze pubbliche. Il forte aggiustamento delle finanze pubbliche e la conseguente riduzione dell'indebitamento del 2004 sono probabilmente da ricollegare anche alla pressione esercitata istituzionalmente dalle prospettive di adesione alla UE.

Gli elevati disavanzi di bilancio riscontrati correntemente in molti dei paesi in questione hanno natura strutturale e richiedo-

no interventi che incidano in profondità nei meccanismi della finanza pubblica. In particolare, si evidenzia come area critica quella delle prestazioni sociali.

I programmi economici dei vari paesi indicano che tutti i paesi in *deficit* si propongono di attuare un sostanziale aggiustamento dei conti pubblici in un contesto di crescita nell'insieme favorevole. Aree prioritarie di intervento sarebbero le aree di spesa maggiormente problematiche, sanità e pensioni. La sostenibilità delle pensioni risulterebbe migliorata grazie all'ampliamento del sistema a capitalizzazione (obbligatorio e volontario). Sebbene i piani economici vadano nella giusta direzione, la realizzazione degli stessi è soggetta ad alcuni rischi, come evidenziato dalle previsioni della Commissione e dalle opinioni sui programmi di convergenza espresse dal Consiglio.

Analogamente altri Stati membri della UE, i nuovi paesi dovranno fronteggiare i problemi connessi all'invecchiamento della popolazione, che emergeranno in tutta la loro ampiezza solo nel lungo termine. Ampi ed esaurienti programmi di riforma si renderanno necessari per affrontare i costi aggiuntivi di bilancio dovuti agli sviluppi demografici, con particolare riferimento al settore della sanità e della previdenza. Inoltre, la conduzione della finanza pubblica dovrà essere compatibile con l'obiettivo di massimizzare il suo contributo alla crescita economica e dell'occupazione.

BIBLIOGRAFIA

- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Opinioni sui programmi di convergenza al 2007-08, nuovi Stati membri*, gen.-mar. 2005.
- ANGELONI I. - FLAD M. - MONGELLI F.P., «Economic and Monetary Integration of New Member States - Helping to Chart the Route», European Central Bank, *Occasional Paper Series*, n. 36, sett. 2005.
- EUROPEAN COMMISSION, *Economic Forecast*, European Economy, n. 2, primavera 2005a.
- EUROPEAN COMMISSION, «Fiscal Notifications of Acceding and Candidate Countries: Overview and Assessment», European Economy, *Enlargement Papers* n. 2, agosto 2005b.
- EUROPEAN COMMISSION, «Key Structural Challenges in the Acceding Countries», *Occasional Paper*, n. 4, luglio 2003.
- GLEICHER H. - VON HAGEN J., *Fiscal Policy in Transition: Convergence and the Role of Institutions*, Bonn, ZEI mimeo, settembre 2002.
- IMF, «Ten Years of Transition», *Staff Papers*, vol. 48, special issue, mag. 2001.
- PIRTTILÄ J., «Fiscal Policy and Structural Reforms in Transition Economies: An Empirical Analysis», Helsinki, BOFIT *Discussion Papers*, n. 5, 2000.
- PROGRAMMI DI CONVERGENZA, *Nuovi Stati membri*, aggiornamento ott.-dic. 2004.

