



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.2.2007
SEC(2007) 189 definitivo

Raccomandazione di

PARERE DEL CONSIGLIO

**ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3,
del regolamento (CE) 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997
sul programma di convergenza aggiornato dell'Estonia, 2006-2010**

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

1. CONTESTO GENERALE

Il patto di stabilità e crescita, entrato in vigore il 1° luglio 1998, si fonda sull'obiettivo dell'equilibrio delle finanze pubbliche quale strumento per rafforzare le condizioni favorevoli alla stabilità dei prezzi e ad una crescita vigorosa e sostenibile, che promuova la creazione di posti di lavoro. La riforma del patto effettuata nel 2005 ha riconosciuto la sua utilità ai fini del consolidamento della disciplina di bilancio, ma ha inteso rafforzarne l'efficacia e i fondamenti economici e garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine.

Il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, che è parte integrante del patto di stabilità e crescita, stabilisce che gli Stati membri presentino al Consiglio e alla Commissione programmi di stabilità o di convergenza e i relativi aggiornamenti annuali (ossia gli Stati membri che hanno già adottato la moneta unica presentano programmi di stabilità (aggiornati) e gli Stati membri che non l'hanno ancora adottata presentano programmi di convergenza (aggiornati)). Il primo programma di convergenza dell'Estonia è stato presentato nel maggio 2004. A norma del regolamento, il Consiglio ha formulato un parere in merito il 5 luglio 2004, sulla base di una raccomandazione della Commissione e previa consultazione del comitato economico e finanziario. Gli aggiornamenti dei programmi di stabilità e di convergenza sono valutati dalla Commissione ed esaminati dal predetto comitato, secondo la medesima procedura. Se necessario, possono essere esaminati anche dal Consiglio.

2. CONTESTO PER LA VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA AGGIORNATO

La Commissione ha esaminato l'ultimo aggiornamento del programma di convergenza dell'Estonia, presentato il 1° dicembre 2006, e ha adottato una raccomandazione per un parere del Consiglio in merito (v. oltre, nel riquadro, i principali punti oggetto della valutazione).

Al fine di determinare il quadro in rapporto al quale viene valutata la strategia di bilancio del programma di convergenza aggiornato, i paragrafi che seguono espongono in sintesi:

- (1) i risultati economici e di bilancio degli ultimi dieci anni
- (2) l'ultima valutazione della posizione del paese nell'ambito della parte preventiva del patto di stabilità e crescita (sintesi del parere del Consiglio sul precedente aggiornamento del programma di convergenza) e
- (3) la valutazione del programma nazionale di riforme dell'ottobre 2006 effettuata dalla Commissione.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1. Regolamento quale modificato dal regolamento (CE) n. 1055/2005 (GU L 174 del 7.7.2005, pag. 1). I documenti citati nel presente testo sono disponibili sul sito: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

2.1. Recenti risultati economici e di bilancio

L'Estonia ha completato con successo la transizione verso un'efficace economia di mercato e gode attualmente dei più elevati tassi di crescita all'interno della UE. I mercati del lavoro e dei prodotti sono estremamente flessibili. La combinazione di cospicui aumenti salariali e notevoli guadagni di produttività ha consentito al paese di recuperare rapidamente il divario con la UE in termini di tenore di vita. Di pari passo con l'ottimo andamento delle esportazioni, anche la domanda interna ha subito una rapida accelerazione negli ultimi anni. Più di recente proprio il successo dell'Estonia ha fatto emergere nuove sfide. Dopo diversi anni di rapida crescita, l'economia è soggetta a limiti di capacità, in particolare nel mercato del lavoro che sta esaurendo le proprie risorse. Il rischio significativo di un surriscaldamento dell'economia è segnalato da un aumento dell'inflazione sottostante e da un robusto aumento del credito che è alla base del boom immobiliare.

2.2. La valutazione contenuta nel parere del Consiglio sul programma precedente

Il 14 febbraio 2006 il Consiglio ha adottato un parere sul precedente aggiornamento del programma di convergenza, che copre il periodo 2005-2009. Il Consiglio ha ritenuto che "nel complesso la posizione di bilancio è equilibrata e la strategia in materia costituisce un buon esempio di politiche di bilancio condotte in conformità con il patto". Tuttavia, alla luce di un risultato di bilancio per il 2005 migliore di quanto stimato nel programma e della necessità di evitare politiche procicliche, il Consiglio ha invitato l'Estonia a fissare per il 2006 e per gli anni seguenti un obiettivo di avanzo più elevato, al fine di continuare a sostenere la correzione dello squilibrio esterno.

2.3. La valutazione della Commissione del programma nazionale di riforme dell'ottobre 2006

Il 12 ottobre 2006 è stata trasmessa la relazione sullo stato di attuazione del programma nazionale di riforme dell'Estonia, presentato nel contesto della rinnovata strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Il programma nazionale di riforme dell'Estonia individua le seguenti sfide/priorità fondamentali: R&S, innovazione e occupazione.

Dalla valutazione effettuata dalla Commissione (adottata nell'ambito della sua relazione annuale sullo stato di avanzamento dei lavori del dicembre 2006²) emerge che l'Estonia sta registrando progressi molto soddisfacenti nell'attuazione del programma nazionale di riforme. Il paese sta inoltre prodigando notevoli sforzi per garantire la coerenza tra il programma nazionale di riforme e la politica di coesione.

Alla luce dei progressi realizzati l'Estonia è stata incoraggiata a concentrare gli sforzi anche nei seguenti settori: istruzione e formazione permanente; R&S e innovazione; politica della concorrenza; flessibilità del mercato del lavoro e politiche attive a favore del mercato del lavoro.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera, "Attuare la nuova strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione – un anno di azioni", 12.12.2006, COM(2006) 816.

Riquadro: Principali punti oggetto della valutazione

A norma dell'articolo 5, paragrafo 1, (per i programmi di stabilità) e dell'articolo 9, paragrafo 1, (per i programmi di convergenza) del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, viene esaminato quanto segue:

- se le ipotesi economiche sulle quali il programma è fondato siano realistiche;
- l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) presentato dallo Stato membro e se il percorso di avvicinamento proposto dal programma rispetto a tale obiettivo sia adeguato;
- se le misure adottate e/o proposte per la realizzazione di tale percorso di avvicinamento siano sufficienti per conseguire l'OMT nel corso del ciclo;
- al momento della valutazione di questo percorso di avvicinamento all'OMT, se un maggiore sforzo di aggiustamento sia stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole, e, per gli Stati membri dell'area dell'euro e per quelli che fanno parte dell'ERM2, se lo Stato membro persegua, per conseguire il suo OMT, un miglioramento annuo del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure a tantum e di altre misure temporanee, dello 0,5% del PIL come parametro di riferimento;
- nel definire il percorso di avvicinamento verso l'OMT (per gli Stati membri che non l'hanno ancora raggiunto) o nel consentire una deviazione temporanea dall'OMT (per gli Stati membri che lo hanno già conseguito), l'attuazione di riforme strutturali sostanziali che producano effetti diretti di contenimento dei costi a lungo termine (compreso il rafforzamento del potenziale di crescita) e che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche (a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del 3% del PIL e che si preveda che la posizione di bilancio ritorni all'OMT entro il periodo coperto dal programma), con un'attenzione particolare per le riforme delle pensioni che introducono un sistema multipilastro comprendente un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione;
- se le politiche economiche dello Stato membro siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche.

La plausibilità delle ipotesi macroeconomiche del programma è valutata con riferimento alle previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2006, usando anche la metodologia concordata per la stima della produzione potenziale e dei saldi corretti per il ciclo. La valutazione della coerenza con gli indirizzi di massima per le politiche economiche è effettuata in relazione agli indirizzi di massima per le politiche economiche nel settore delle finanze pubbliche compresi negli orientamenti integrati per il periodo 2005-2008.

La valutazione esamina inoltre:

- l'evoluzione del rapporto debito/PIL e le prospettive per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, cui, secondo la relazione del Consiglio del 20 marzo 2005 Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita, "nella sorveglianza delle posizioni di bilancio dovrebbe essere tributata sufficiente attenzione". Una comunicazione della Commissione del 12 ottobre 2006 espone l'approccio dell'UE nella valutazione della sostenibilità a lungo termine³;

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, La sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche nella UE, 12.10.2006, COM(2006) 574, e Commissione europea, Direzione generale Affari economici e finanziari (2006), The long-term sustainability of public finances in the European Union, European Economy n. 4/2006.

- il grado di integrazione rispetto al programma nazionale di riforme, presentato dagli Stati membri nel contesto della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Nella sua nota di accompagnamento del 7 giugno 2005 al Consiglio europeo sugli indirizzi economici di massima per il periodo 2005-2008, il Consiglio ECOFIN ha affermato che i programmi nazionali di riforme devono essere coerenti con i programmi di stabilità e di convergenza;
- il rispetto del codice di condotta⁴, che tra l'altro prescrive una struttura e tabelle di dati comuni per i programmi di stabilità e di convergenza.

⁴ "Specifiche sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza", approvate dal Consiglio Ecofin in data 11 ottobre 2005.

Raccomandazione di

PARERE DEL CONSIGLIO

**ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3,
del regolamento (CE) 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997**

sul programma di convergenza aggiornato dell'Estonia, 2006-2010

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce le Comunità europea,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche⁵, in particolare l'articolo 9, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione,

sentito il comitato economico e finanziario,

HA ESPRESSO IL PRESENTE PARERE:

- (1) Il [27 febbraio 2007] il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza aggiornato dell'Estonia, relativo al periodo 2006-2010.
- (2) Lo scenario macroeconomico su cui si basa il programma prevede una diminuzione del PIL reale da un picco dell'11% nel 2006 all'8¼% nel 2007 e al 7½% annuo negli anni successivi. Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, si ritiene che tale scenario sia fondato su ipotesi di crescita caute. Tuttavia, il percorso di medio termine che prevede una diminuzione morbida della crescita dai ritmi attuali, vicini al surriscaldamento, non è chiaramente esente da rischi. Le proiezioni del programma per quanto riguarda l'inflazione sembrano realistiche.
- (3) Per il 2006, nelle previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2006 l'avanzo delle finanze pubbliche è stimato al 2,5% del PIL, contro un obiettivo dello 0,3% del PIL previsto nel precedente aggiornamento del programma di convergenza. Il risultato migliore rispetto a quanto preventivato, e indicato nel nuovo aggiornamento, deriva dall'effetto di trascinamento dei risultati migliori del previsto registrati nel 2005 e dalla crescita superiore alle attese registrata nel 2006.

⁵ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1. Regolamento quale modificato dal regolamento (CE) n. 1055/2005 (GU L 174 del 7.7.2005, pag. 1). I documenti cui si fa riferimento nel presente testo possono essere reperiti nel seguente sito: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (4) Gli obiettivi principali della strategia di bilancio di medio termine contenuta nel programma sono (quantomeno) il mantenimento dell'equilibrio delle finanze pubbliche e la loro sostenibilità nel lungo termine alla luce dell'impatto sul bilancio dell'invecchiamento demografico. La strategia di bilancio prevede che l'avanzo effettivo delle finanze pubbliche si riduca dal 2½% del PIL nel 2006 a circa l'1¼% nel 2007-2008, per poi risalire a circa l'1½% del PIL negli anni successivi. Il saldo primario seguirà un andamento simile dato il peso ininfluenza della spesa per interessi. La diminuzione dell'avanzo nel 2007 è dovuta a un aumento del rapporto spesa/PIL mentre il rapporto entrate/PIL segue un trend discendente. A partire dal 2008 i rapporti entrate/PIL e spesa/PIL dovrebbero diminuire simultaneamente, un fenomeno che si spiega con la riduzione delle imposte sul reddito e con un aumento della spesa inferiore alla crescita vigorosa del PIL nominale. Discostandosi dalla pratica del passato che mirava a conseguire l'equilibrio delle finanze pubbliche (obiettivo che negli ultimi anni è stato sistematicamente superato), il nuovo programma punta a realizzare un avanzo notevole in tutto il periodo di riferimento. Questa novità segna un passo avanti in quanto tiene conto delle condizioni cicliche dell'economia. Rispetto al precedente aggiornamento, gli obiettivi per il 2007 e gli anni successivi sono stati rivisti al rialzo di almeno un punto percentuale del PIL a fronte di uno scenario macroeconomico più favorevole (e realistico).
- (5) Il saldo strutturale (ovvero il saldo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e di altre misure temporanee) calcolato in base alla metodologia concordata dovrebbe diminuire di circa un punto percentuale per raggiungere lo 0,5% del PIL nel 2007 e risalire quindi al di sopra dell'1% del PIL nel 2008 e al di sopra dell'1½% del PIL nel 2009 e 2010. Come nell'aggiornamento precedente del programma di convergenza, l'obiettivo di medio termine (OMT) per la posizione di bilancio presentato nel programma è una posizione in equilibrio in termini strutturali, che il programma prevede di mantenere per tutto il periodo di riferimento. Poiché l'obiettivo di medio termine è più ambizioso del benchmark minimo (stimato pari ad un disavanzo del 2% circa del PIL), il suo conseguimento dovrebbe raggiungere lo scopo di fornire un margine di sicurezza rispetto all'eventualità di un disavanzo eccessivo. L'OMT del programma si situa nella forchetta indicata per gli Stati membri della zona euro e dell'ERM II nel patto di stabilità e crescita e nel codice di condotta, e va oltre i requisiti che discendono dal rapporto debito/PIL e dalla crescita media della produzione potenziale a lungo termine.
- (6) I rischi connessi alle proiezioni di bilancio contenute nel programma sembrano nel complesso equilibrati. Le ipotesi macroeconomiche del programma possono essere considerate prudenti per tutto il periodo coperto dallo stesso. Le proiezioni sulle entrate fiscali appaiono nel complesso plausibili. Tuttavia la prevista moderazione sul versante della spesa potrebbe essere sostenuta da un quadro maggiormente vincolante della pianificazione di bilancio nel medio termine.
- (7) Sulla base di questa valutazione dei rischi, l'impostazione di bilancio del programma sembra sufficiente per mantenere l'obiettivo di medio termine con ampio margine in tutto il periodo coperto dal programma e come previsto da quest'ultimo. A maggior ragione esso fornisce un sufficiente margine di sicurezza per evitare che il disavanzo oltrepassi la soglia del 3% del PIL in presenza di normali fluttuazioni macroeconomiche per tutto il periodo coperto dal programma. L'orientamento della politica di bilancio previsto dal programma non è pienamente in linea con il patto di

stabilità e crescita nel senso che essa è prociclica nel 2007, periodo di congiuntura economica favorevole in cui il saldo strutturale dovrebbe ridursi a circa l'1% del PIL.

- (8) Si stima che il debito pubblico lordo sia disceso nel 2006 al 3,7 % del PIL, ben al di sotto del valore di riferimento del 60% indicato nel trattato. Il programma prevede che il rapporto debito/PIL diminuisca ulteriormente di 2 punti percentuali nel corso del periodo di riferimento.
- (9) L'impatto a lungo termine dell'invecchiamento demografico sul bilancio è in Estonia tra i più bassi della UE, al punto che la spesa connessa con l'invecchiamento, in percentuale del PIL, dovrebbe diminuire nei prossimi decenni, grazie alla notevole riduzione di spesa garantita dalla riforma del sistema pensionistico. In Estonia il livello attuale del debito pubblico lordo è molto basso e il mantenimento di sane politiche di bilancio, come previsto dal programma, contribuirà a limitare i rischi per la sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche. Nel complesso, per quanto concerne la sostenibilità delle finanze pubbliche, l'Estonia sembra essere a basso rischio.
- (10) Il programma di convergenza contiene una valutazione qualitativa dell'impatto generale della relazione dell'ottobre 2006 relativa allo stato di attuazione del programma nazionale di riforme nell'ambito della strategia di bilancio a medio termine. Inoltre, fornisce alcune informazioni sui costi o risparmi diretti di bilancio delle principali riforme previste dal programma nazionale di riforme e, nelle sue proiezioni di bilancio, tiene conto esplicitamente delle conseguenze che le azioni delineate nel programma nazionale di riforme hanno per le finanze pubbliche. Le misure nel settore delle finanze pubbliche previste nel programma di convergenza sembrano coerenti con quelle previste nel programma nazionale di riforme. In particolare ambedue i programmi sottolineano come le prudenti politiche di bilancio costituiscano un elemento cruciale della stabilizzazione macroeconomica.
- (11) La strategia di bilancio nel programma è ampiamente coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche inclusi negli orientamenti integrati per il periodo 2005-2008.
- (12) Per quanto riguarda i requisiti in materia di dati che figurano nel codice di condotta per i programmi di stabilità e convergenza, il programma fornisce tutti i dati richiesti e la maggior parte di quelli opzionali⁶.

La conclusione generale è che la posizione di bilancio a medio termine è sana e che la strategia seguita costituisce un buon esempio di politiche di bilancio attuate conformemente a quanto prescritto dal patto di stabilità e crescita. Tuttavia la prevista riduzione dell'avanzo di bilancio nel 2007, anno di congiuntura economica positiva, traduce un atteggiamento prociclico della politica di bilancio.

Sulla base della valutazione che precede, l'Estonia è invitata a puntare nel 2007 a un avanzo di bilancio superiore a quanto previsto nel programma così da rafforzare la stabilità macroeconomica e proseguire nella correzione dello squilibrio esterno.

⁶ Mancano in particolare alcune variabili relative al mercato del lavoro e i dati sull'accREDITAMENTO/indebitamento netti del settore privato.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIL in termini reali (variazione %)	PC dic. 2006	10,5	11,0	8,3	7,7	7,6	7,5
	COM nov. 2006	10,5	10,9	9,5	8,4	n.d.	n.d.
	CP nov. 2005	6,5	6,6	6,3	6,3	6,3	n.d.
Inflazione IAPC (%)	PC dic. 2006	4,1	4,4	4,3	4,4	3,5	3,2
	COM nov. 2006	4,1	4,4	4,2	4,6	n.d.	n.d.
	CP nov. 2005	3,5	2,6	2,6	2,7	2,7	n.d.
Divario tra prodotto effettivo e potenziale (in % del PIL potenziale)	PC dic. 2006¹	0,2	2,0	1,2	0,2	-0,3	-0,7
	COM nov. 2006 ⁵	0,0	1,2	0,9	-0,6	n.d.	n.d.
	CP nov. 2005 ¹	-0,4	-0,6	-0,7	-0,5	-0,1	n.d.
Saldo delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)	PC dic. 2006	2,3	2,6	1,2	1,3	1,6	1,5
	COM nov. 2006	2,3	2,5	1,6	1,3	n.d.	n.d.
	CP nov. 2005	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	n.d.
Saldo primario (% del PIL)	PC dic. 2006	2,5	2,8	1,4	1,4	1,7	1,6
	COM nov. 2006	2,5	2,7	1,8	1,5	n.d.	n.d.
	CP nov. 2005	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	n.d.
Saldo corretto per il ciclo (% del PIL)	PC dic. 2006¹	2,2	2,0	0,8	1,2	1,7	1,7
	COM nov. 2006	2,3	2,2	1,4	1,5	n.d.	n.d.
	CP nov. 2005 ¹	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	n.d.
Saldo strutturale ² (% del PIL)	PC dic. 2006³	2,2	1,4	0,4	1,2	1,7	1,7
	COM nov. 2006 ⁴	2,2	1,5	1,0	1,3	n.d.	n.d.
	CP nov. 2005	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	n.d.
Debito pubblico lordo (% del PIL)	PC dic. 2006	4,5	3,7	2,6	2,3	2,1	1,9
	COM nov. 2006	4,5	4,0	2,7	2,1	n.d.	n.d.
	CP nov. 2005	4,6	4,4	3,3	3,0	2,8	n.d.
Osservazioni:							
¹ Calcoli effettuati dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma.							
² Saldo di bilancio corretto per il ciclo (come nelle righe precedenti) a esclusione delle misure temporanee e una tantum.							
³ Misure una tantum e temporanee indicate nel programma (0,6% del PIL nel 2006 e 0,4% nel 2007; tutte a riduzione del disavanzo).							
⁴ Misure una tantum e altre misure temporanee indicate nelle previsioni dell'autunno 2006 dei servizi della Commissione (0,2% del PIL nel 2005, 0,6% nel 2006, 0,4% nel 2007 e 0,2% nel 2008; tutte a riduzione del disavanzo).							
⁵ Sulla base di una crescita potenziale stimata del 9,1%, 9,6%, 9,9% e 9,9% rispettivamente nel periodo 2005-2008.							
Fonti:							
Programma di convergenza (PC); previsioni dell'autunno 2006 elaborate dai servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.							