

Polonia: superato di slancio il test d'ingresso nell'UE

Prima dell'ingresso della Polonia nell'Unione Europea a maggio dello scorso anno, molti osservatori occidentali temevano che l'industria polacca non sarebbe stata in grado di competere con gli efficienti produttori dell'Europa occidentale, in vantaggio grazie ai maggiori capitali e alla migliore capacità gestionale a loro disposizione.

Inoltre, il bilancio della Polonia sarebbe stato gravato dai contributi da versare all'Unione Europea. Venne fatto persino riferimento alla possibilità di uno "shock da ingresso" negativo per i nuovi Stati membri.

Difatti, la Polonia ha sperimentato uno shock da ingresso che, però, si è rivelato quasi completamente positivo. Le esportazioni verso l'UE di prodotti industriali hanno goduto di un improvviso incremento, e così pure le esportazioni di prodotti agricoli. I lavoratori polacchi disoccupati hanno trovato lavoro nell'Europa occidentale, particolarmente nei tre Paesi (Gran Bretagna, Irlanda e Svezia) che non hanno imposto restrizioni sul libero movimento di manodopera. In una prospettiva più ampia, il divario tra la crescita della "Nuova Europa" e della "Vecchia Europa" sta aumentando invece di diminuire.

Per quale motivo la valutazione degli osservatori pessimisti si è rivelata talmente errata? Uno dei motivi principali è stato l'aver sottovalutato la portata del cambiamento istituzionale verificatosi in Paesi come la Polonia a partire dalla caduta del Comunismo. La previsione degli

osservatori era fondata sull'esperienza del cosiddetto "allargamento meridionale" degli anni Ottanta, che comportò l'inclusione nell'Unione di Grecia, Spagna e Portogallo. All'epoca dell'adesione all'UE, la struttura istituzionale di questi Paesi era effettivamente carente. La legislazione commerciale non forniva un'adeguata protezione agli investitori o ai creditori, i servizi fiscali e relativi alla concessione di licenze erano notevolmente inefficienti e così via. E inoltre, l'economia dei Paesi compresi nell'allargamento meridionale subì effettivamente un rallentamento dopo l'ingresso nell'UE.

Gli osservatori partivano dal presupposto che, se i Paesi del cosiddetto "Club Med" avevano sperimentato tali difficoltà nel processo di adeguamento all'Unione, i Paesi dell'"allargamento orientale" ne avrebbero sperimentate ancora di più. Dopo tutto, i Paesi dell'Europa orientale dovevano fare i conti con due svantaggi ulteriori: erano molto più poveri rispetto alla media dell'UE di quanto i Paesi meridionali lo fossero all'epoca del loro ingresso; e avevano sopportato per quarant'anni un regime comunista, che aveva distrutto vaste aree del capitale umano, sociale e fisico.

Alla caduta del Comunismo, molte delle infrastrutture legali e specializzate non esistevano.

Appena 15 anni fa, la gestione in condizioni di mercato era completamente sconosciuta. Interi ruoli professionali neces-

sari per l'adeguato funzionamento del capitalismo, quali giudici di corti commerciali o commercialisti (invece di contabili) erano semplicemente scomparsi. I diritti proprietari erano spesso indefiniti, il sistema fiscale inadeguato a un'economia fondata sulla proprietà privata, e la corruzione era diffusissima nell'amministrazione statale. Infine, si riteneva che la Polonia abbondasse di imprese comuniste che disponevano della riserva di capitale sbaglia-to nel posto sbagliato e di una forza lavoro non desiderosa di adottare pratiche lavorative occidentali.

Ciò che i pessimisti non presero in considerazione fu che la Polonia (assieme al resto dell'Europa centrale e orientale), durante quei 15 anni, fu sottoposta a una ristrutturazione istituzionale che l'ha portata quasi allo stesso livello della media UE in termini di qualità istituzionale e, sempre in questi termini, forse anche in vantaggio rispetto ai Paesi del "Club Med", non solo rispetto alla situazione in cui si trovavano all'epoca del loro ingresso, ma persino rispetto alla situazione attuale. E proprio come avvenne per la Germania quando, dopo la guerra, la ristrutturazione dell'industria tedesca comportò per il Paese un certo vantaggio sui concorrenti, così la Polonia ha acquisito istituzioni spesso migliori di quelle di alcuni vecchi Stati membri.

La portata della "ristrutturazione istituzionale" subita dalla Polonia fu anche determinata

1. DATI MACROECONOMICI E PREVISIONI

	2003	2004f	2005f	2006f	2007f
PIL nominale (milioni di Zloty)	814,9	883,7	942,9	1.021,2	1.105,6
Crescita reale PIL (%)	3,8	5,3	4,6	5,2	5,0
Inflazione anno per anno, Dic (%)	1,7	4,4	1,5	3,3	3,0
Tasso di disoccupazione (%)	20,0	19,1	17,8	16,4	15,8
Tasso di cambio con Euro, fine periodo	4,72	4,08	3,78	3,75	3,70
Tasso di interesse (rif, fine Dic)	5,25	6,50	5,50	6,00	5,25
Saldo di parte corrente/PIL (%)	-2,2	-1,5	-0,2	-1,1	-1,7
Investimenti Diretti Esteri/PIL (%)	2,0	2,5	3,2	3,9	4,6
Debito pubblico/PIL % (ESA95*)	45,3	43,6	41,9	41,3	39,7
Saldo di bilancio/PIL % (ESA95*)	-4,0	-4,8	-3,8	-3,0	-2,3
Debito estero/PIL %	45,2	47,7	37,9	35,7	34,0

* considerando i Fondi Pensione parte settore pubblico

Fonte: Central Bank, Central Statistical Office, Bank Pekao Research Division

dalla richiesta da parte dell'UE che i Paesi in attesa di ingresso (come erano allora) implementassero la quasi totalità dei cosiddetti *acquis communautaire* delle leggi dell'UE prima del loro ingresso nell'UE stessa. Non fu così in occasione degli allargamenti precedenti e, sebbene all'epoca ritenuto da alcuni come un ingiusto gravame ulteriore, tale requisito ha effettivamente contribuito al miglioramento delle istituzioni della Polonia. Infatti, secondo il documento *Doing Business 2005* della Banca Mondiale, la Polonia si trova tra i dieci Paesi che hanno sviluppato, meglio degli altri, le proprie istituzioni durante il 2003-4.

L'impatto dei cambiamenti istituzionali verificatisi nel Paese sin dalla caduta del Comunismo è riscontrabile nella classifica della Banca Mondiale riportata in *Doing Business*. Secondo il documento, in Polonia è possibile avviare una nuova attività molto più velocemente che nei Paesi del Club Med (31 giorni contro una media di 75) e persino rispetto alla Germania (45 giorni). Le rigidità del mercato del lavoro sono inferiori rispetto a quasi tutti i vecchi Stati mem-

bri, a eccezione di Belgio, Gran Bretagna e Irlanda. Persino i licenziamenti sono più facili (o altrettanto facili) che in tutti i vecchi Paesi membri eccetto Belgio, Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda. Un raffronto di una serie più ampia di indicatori istituzionali tra Polonia, "nucleo" dell'UE, Regno Unito e i Paesi dell'"allargamento meridionale" è fornito nella Tabella 1. Appare evidente che la Polonia funziona molto bene in relazione a determinati fattori, meno bene per altri.

Inoltre, la qualità relativamente buona delle istituzioni non è limitata all'ambiente economico diretto (microeconomico). Le istituzioni mirate all'assicurazione della stabilità macroeconomica hanno anch'esse operato abbastanza bene. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda la Banca centrale indipendente, ma anche per le istituzioni che determinano la politica fiscale. La Polonia è l'unico tra gli Stati membri dell'UE la cui costituzione stabilisce un limite nel rapporto debito pubblico/PIL (tale rapporto non deve superare il valore di riferimento del 60% del PIL fissato a

Maastricht). Se due anni fa venne paventata la possibilità che questo limite venisse superato, rendendo necessari tagli massicci nella spesa pubblica, tale pericolo è ora scomparso e sembra che i politici polacchi abbiano imparato la lezione di non operare ai limiti della legalità. La presenza del limite costituzionale ha assunto un'enorme importanza per la Polonia a causa della notevole attenuazione del Patto di Stabilità e Crescita dell'UE (PSC), entrato in vigore a marzo 2005. Ciò significa che la Polonia non può fare affidamento sullo stimolo esterno del PSC per l'applicazione della politica fiscale.

Altri fattori relativamente ai quali la Polonia occupa una buona posizione includono le imposte aziendali, le pensioni, il settore bancario e il livello dell'istruzione. I tassi delle imposte aziendali e "imprenditoriali" sono del 19%, cosa che ha già determinato una risposta concorrenziale in Germania. Il sistema pensionistico statale è stato riformato verso la fine del diciannovesimo secolo, in modo tale che vi saranno fondi per tutti i nuovi componenti della forza lavoro e per circa i 2/3 dei lavoratori esistenti. Ciò pone la Polonia (e l'Ungheria, che ha introdotto una riforma simile due anni prima) in testa a tutti gli altri Paesi aderenti all'OCSE, nessuno escluso.

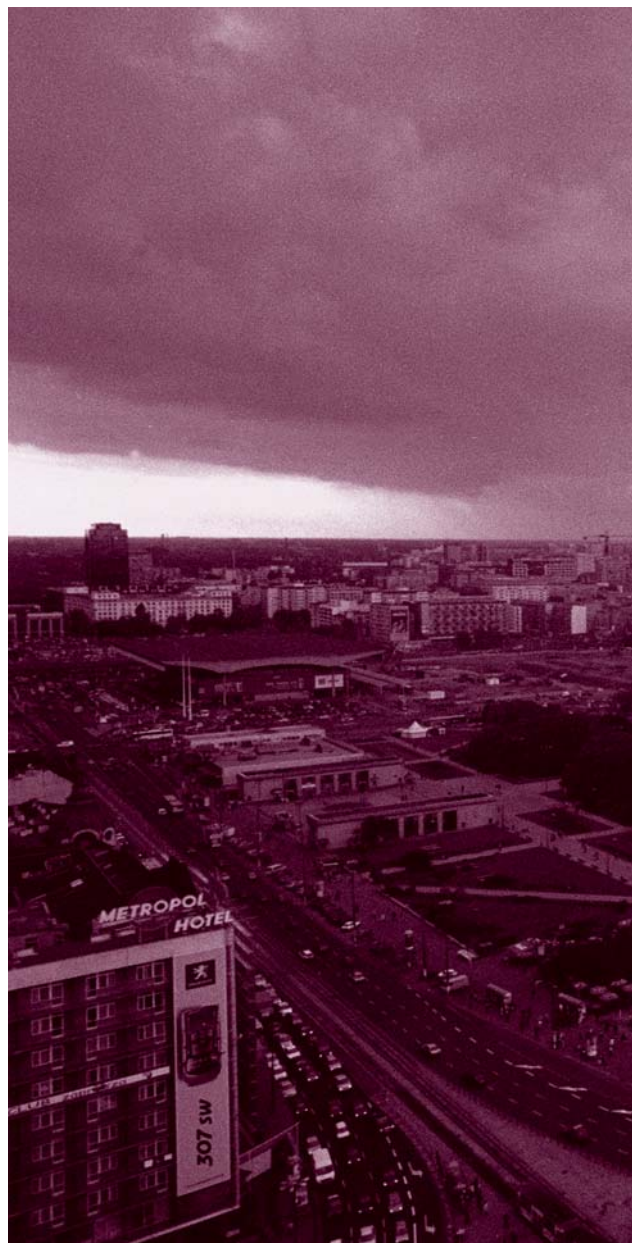
Come nella maggior parte dei Paesi dell'Europa centrale e orientale (con esclusione della Comunità degli Stati

Indipendenti), il settore bancario è stato quasi completamente privatizzato attraverso la vendita a banche straniere, cosa che ha ampiamente trasformato l'efficienza del settore. Di nuovo, soltanto il Regno Unito ha un tasso di partecipazione estera simile, anche se inferiore, nel settore bancario. Un indicatore spesso utilizzato della riserva di capitale umano di un Paese è dato dalla percentuale degli individui di 20-24 anni che abbiano completato le scuole secondarie. In Polonia questa percentuale è il 90%, rispetto a una media del 72% dell'Europa dei 15 e a una media del 64% del "Club Med", e gli studenti polacchi ottengono ottimi risultati nei test di abilità matematica delle Nazioni Unite.

Alcuni studi hanno dimostrato che la rimonta di Paesi più poveri rispetto a Paesi più ricchi si verifica entro gruppi di Paesi con istituzioni sufficientemente simili. Come abbiamo visto, la qualità delle istituzioni in Polonia è molto simile a quella delle istituzioni dell'UE, pertanto non deve sorprendere che la convergenza stia procedendo in maniera soddisfacente e che, lungi dall'inibire questo processo, l'ingresso nell'UE lo abbia invece facilitato.

L'ingresso nell'Unione Europea ha il potenziale di accelerare la crescita in tutta l'Unione tramite una migliore allocazione di fattori di produzione, che devono dirigersi dove sono più scarsi. Ciò comporta un flusso verso Est di capitale fisico e finanziario e di istituzioni di elevata qualità e un flusso verso Ovest di capitale umano e di forza lavoro. Tuttavia, anche individui con capacità specifiche "ottimali per il mercato", quali le capacità gestionali, si sposteranno a Est. Allo stato attuale, circa 300.000 cittadini dei Paesi OCSE sono residenti in Polonia, una cifra simile al numero dei cittadini polacchi residenti in altri Paesi dell'UE.

Se l'Europa vuole raggiungere gli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona, la comprensione della centralità di tali movimenti transfrontalieri nei fattori base della produzione è essenziale. I Paesi che inibiscono tale riallocazione limitando il flusso di manodopera, non godono di tali vantaggi. Ciò può essere particolarmente il caso della Germania, che ha il potenziale di essere il Paese maggiormente avvantaggiato dall'allargamento, ma che si sta privando dell'opportunità limitando enormemente il flusso di capitale umano dai nuovi Paesi membri.



FATTORI DI COMPETITIVITA' INFRASTRUTTURALE

	Registrazione proprietà		Reperimento credito	Protezione investitori	Applicazione contratti		Chiusura attività		
	Tempo (giorni)	Costo (% valore proprietà)	Costo creazione collaterale (% di reddito pro-capite)	Indice divulgazione (valore più alto migliore)	Tempo (giorni)	Costo (% del debito)	Tempo (anni)	Costo (% beni)	Tasso ricupero netto (centesimi di dollaro)
Regno Unito	21,0	4,1	0,1	7,0	288,0	15,7	1,0	6,0	85,8
Francia, Germania, Italia	87,0	3,8	1,4	5,3	549,7	13,3	1,4	11,3	46,8
Grecia, Portogallo, Spagna	43,7	9,4	17,0	5,7	213,3	14,8	1,8	8,0	66,3
Polonia	204,0	1,6	1,2	4,0	1.000,0	8,7	1,4	18,0	68,2



Contrasto

Per la Germania, i vantaggi comportati dall'allargamento sono pertanto stati limitati a quelli derivanti dall'esportazione di capitale, beni strumentali e capacità manageriali (tramite investimenti diretti esteri a opera di imprese tedesche). In termini di miglioramento della struttura istituzionale per l'attività economica, in Polonia resta ancora molto da fare. Per un Paese povero, questo è il modo migliore per ottenere una

crescita salariale più rapida senza minare la sua concorrenzialità sui mercati mondiali e le autorità polacche sembrano essere più consapevoli di altri nell'Europa occidentale dell'importanza della competizione istituzionale tra gli Stati membri dell'UE allargata.

Intervista a Danuta Huebner Commissario alle Politiche Regionali

Alcuni osservatori occidentali prevedevano per le industrie polacche e degli altri nuovi Stati membri dell'UE notevoli problemi relativi alla competizione con i più evoluti membri titolari. A un anno dall'ingresso, qual è il bilancio della Polonia in questo senso?

Il primo anno della Polonia nell'UE è andato benissimo. Importazioni in aumento, un deficit commerciale in diminuzione, lo zloty in via di rivalutazione non indicano davvero problemi di competitività. Certamente, l'economia polacca era stata ampiamente esposta alla concorrenza molto prima dell'ingresso – il commercio era stato in gran parte liberalizzato (con alcune eccezioni per i prodotti agricoli). Tuttavia, l'ingresso ha eliminato alcuni ostacoli (certificati, barriere doganali, riconoscimento di standard tecnici ecc). Ciò sembra avere avvantaggiato le imprese polacche, forse in parte a causa della quota elevata di PMI (Piccole e medie imprese), che risentono di tali ostacoli molto più delle grandi imprese occidentali. Abbiamo riscontrato incrementi particolarmente notevoli nelle esportazioni verso l'UE di prodotti agricoli, carbone, acciaio e prodotti metallici. È anche degno di nota – come evidenziato recentemente dal Ministero dell'Economia – l'incremento delle esportazioni verso gli altri nuovi Stati membri dell'UE che hanno aderito all'Unione contemporaneamente alla Polonia.

Si temeva una rapida comparso di consolidazione e concentrazione sul mercato polacco,

ma tale timore non si è materializzato – il numero di PMI è rimasto stabile mentre, nello stesso tempo, la loro dimensione media è aumentata.

Si dice che il successo ottenuto fino a ora dalla Polonia nell'UE comporterà probabilmente una richiesta di riduzione dei fondi strutturali dell'UE, per la maggior parte versati dai Paesi membri più vecchi. In qualità di Commissario alle Politiche regionali, quale evo-

LA POLONIA DEVE ANCORA FARE MOLTO PER IMPIEGARE AL MEGLIO LE SUE RISORSE UMANE. DEVE FACILITARE L'OFFERTA DI LAVORO E COMBATTERE I DISINCENTIVI NELLA CONTRATTAZIONE SALARIALE. LA SFIDA CONSISTE NEL COMBINARE RISTRUTTURAZIONE E CRESCITA DELLA PRODUTTIVITÀ CON L'INCREMENTO DEL TASSO DI OCCUPAZIONE

luzione ritiene possibile per questo dibattito?

Effettivamente, un dibattito esiste. La Commissione ritiene che vi sia terreno solido per un'ambiziosa politica di coesione non solo nei nuovi Stati membri, ma in tutta l'UE. Infatti, i fautori di una riduzione nella distribuzione dei fondi sostengono di volere una maggiore concentrazione dei fondi dell'UE verso i più poveri nuovi Stati membri. Ma, in pratica, se i fondi vengono tagliati, tutti i Paesi ne risentiranno. A lungo termine, spero che la Polonia utilizzi i fondi in maniera profi-

cua in modo da necessitare di minori aiuti nel futuro. Nel frattempo, i fondi dell'UE mantengono un'enorme importanza per la promozione di una reale convergenza tra la Polonia e il resto dell'Europa.

Allo stato attuale, quali sono le principali sfide economiche che la Polonia deve affrontare?

Per prima cosa, il rendimento del mercato del lavoro. Con solo poco più della metà della popolazione in età da lavoro impegnata nel mercato del lavoro, la Polonia deve ancora fare molto per riuscire a impiegare al meglio le sue risorse umane. Dobbiamo facilitare l'offerta di lavoro e combattere i disincentivi nella contrattazione salariale e nel sistema fiscale/previdenziale. La sfida consiste nel combinare ristrutturazione e crescita della produttività con l'incremento del tasso di occupazione.

In secondo luogo, dobbiamo implementare con determinazione il programma di convergenza della Polonia all'interno del Patto di crescita e stabilità – specialmente per quanto riguarda la riforma delle finanze pubbliche. Ciò è essenziale anche dal punto di vista del co-finanziamento dell'implementazione della politica di coesione in Polonia.

Un'altra sfida che desidero mettere particolarmente in evidenza consiste nella necessità da parte della Polonia di applicare una strategia coerente di sviluppo nazionale per il periodo 2007-2013, quando la Polonia diverrà un beneficiario principale dei fondi strutturali dell'UE.

Spero che la Polonia diventi un esempio di buon utilizzo dei fondi mirato alla promozione di crescita e occupazione.

Perché ritiene che, a differenza di quanto riscontrato in altri nuovi Stati membri, il flusso di IDE (Investimenti diretti esteri) verso la Polonia non abbia subito un incremento dopo l'ingresso?

Gli IDE Greenfield hanno continuato ad aumentare, mentre gli IDE associati alla privatizzazione sono diminuiti. Una possibile causa può essere la mancanza di sviluppi in ambito di ristrutturazione e privatizzazione, sebbene naturalmente la privatizzazione tenda a diventare più stimolante dopo la costituzione delle imprese più interessanti. Nel loro complesso, gli IDE sembrano ora in

IL PROBLEMA DELLO SVILUPPO ECONOMICO NON RISIEME SOLO NEL MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA FISCALE POLACCO. PER ATTIRARE GLI INVESTIMENTI BISOGNA PRIMA DI TUTTO PENSARE AI PROFITTI, ALLE INFRASTRUTTURE, AL MERCATO DEL LAVORO, COSÌ COME A QUALIFICHE E REGOLAMENTAZIONE, TANTO PER COMINCIARE

fase di ripresa. Nel 2004, 7,86 miliardi di capitale estero in dollari americani sono affluiti in Polonia – un aumento del 23% rispetto al 2003 e il livello più alto raggiunto sin dall'anno record del 2000.

Lei è nota come difensore della competizione fiscale. Si tratta davvero di un fattore così importante per attirare gli investimenti in Polonia?

Le politiche fiscali sono importanti. Esistono numerose idee diverse riguardo al modello migliore, che può cambiare da Paese a Paese. Quindi difendo

la competizione fiscale nel senso che ritengo necessario evitare una rigida armonizzazione. Senza dubbio, c'è molto spazio per i miglioramenti nel sistema fiscale polacco (vale a dire, trasparenza). Tuttavia, non ci illudiamo che imposte aziendali basse (o basi fiscali limitate) da sole possano fare miracoli per attirare gli investimenti. Prima di pensare alle tasse aziendali, le imprese devono pensare ai profitti e vi sono molti altri fattori anche più importanti – quali infrastrutture, mercato del lavoro, qualifiche e regolamentazione, tanto per menzionarne alcuni.

Ritiene che la notevole attenuazione del Patto di stabilità e crescita decisa a marzo sia stata una cosa positiva per la Polonia?

Non è corretto definirla una notevole attenuazione. La riforma del PSC apporta una flessibilità utile in alcune aree, mentre rafforza la sorveglianza sulla politica fiscale e rende il sistema più credibile. Si ricordi che, sebbene sia ora possibile prendere in considerazione molti altri fattori aggiuntivi, il margine ulteriore di manovra è piuttosto ridotto, temporaneo e ancora soggetto al giudizio del Consiglio e della Commissione. Un deficit del 3% e un debito del 60% restano ancora le soglie chiave. Quindi, sì, è una cosa positiva per l'UE e per la Polonia. Un elemento specifico consiste nella possibilità che la riforma delle pensioni polacche venga presa favorevolmente in considerazione quando si dovrà decidere di porre fine all'attuale eccessiva procedura deficitaria.

Ritiene che la Polonia potrebbe trarre vantaggio da un ingresso anticipato nell'Eurozona?

La Polonia sta traendo enormi vantaggi già nella fase di attesa d'ingresso nell'eurozona e anche dai miglioramenti nella struttura della politica economica che hanno reso tale ingresso una prospettiva realistica. La Polonia trarrà vantaggio dall'ingresso al momento giusto, quando i ben noti criteri sulle finanze pubbliche, stabilità del tasso di cambio, inflazione e tassi di interesse verranno soddisfatti. Spero quanto prima.