



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011  
SEC(2011) 815 definitivo

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2011 della Slovacchia**

**e che formula un parere del Consiglio**

**sul programma di stabilità aggiornato della Slovacchia, 2011-2014**

{SEC(2011) 733 definitivo}

Raccomandazione di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2011 della Slovacchia**

**e che formula un parere del Consiglio**

**sul programma di stabilità aggiornato della Slovacchia, 2011-2014**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche<sup>1</sup>, in particolare l'articolo 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea<sup>2</sup>,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione<sup>3</sup>, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

---

<sup>1</sup> GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

<sup>2</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>3</sup> Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio del 19 maggio 2011.

- (3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di governance economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.
- (4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (5) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (6) Il 28 aprile 2011 la Slovacchia ha presentato l'aggiornamento del programma di stabilità per il periodo 2011-2014 ed il 2 maggio 2011 il programma nazionale di riforma. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.
- (7) A causa della sua grande apertura agli scambi e della specializzazione nella produzione di beni durevoli, l'economia slovacca è stata duramente colpita dal crollo del commercio mondiale e della domanda aggregata seguito alla crisi finanziaria. Di conseguenza, nel 2009 il PIL si è contratto del 4,7% e il tasso di disoccupazione è salito al 12%. Nel 2010, principalmente grazie alla ripresa della domanda esterna, la situazione economica ha registrato un netto miglioramento in termini di crescita del prodotto (con un 4,1% di crescita del PIL) ma ha continuato a deteriorarsi in termini di posti di lavoro, con un tasso di disoccupazione che ha raggiunto il 14,5%, vale a dire uno dei livelli più alti e uno degli aumenti più marcati nell'UE. Nel 2011-2012 l'occupazione si attesterà su livelli molto al di sotto di quelli pre-crisi. La crisi ha portato a un significativo deterioramento delle finanze pubbliche e del disavanzo delle amministrazioni pubbliche che è passato dal 2% del PIL nel 2008 all'8% del PIL nel 2009-2010. Sebbene a un livello relativamente basso, il rapporto debito/PIL è anch'esso aumentato di 15 punti percentuali, raggiungendo il 41% del PIL nel 2010.
- (8) Avendo valutato il programma di stabilità aggiornato ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del programma sia plausibile per i primi due anni e invece troppo ottimistico per la fine del periodo di programmazione. Il programma prevede di portare il disavanzo al di sotto del 3% del PIL nel 2013, in linea con il termine fissato dal Consiglio e successivamente al 2,8% del PIL nel 2014. Oltre il 2011, l'adeguamento è sostanzialmente basato sulle spese. Vi sono rischi che pesano sugli obiettivi di bilancio, soprattutto a seguito dell'attuazione delle misure proposte. Il programma non prevede il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine. Raggiungere gli obiettivi di bilancio implicherebbe per il periodo 2011-2013 uno sforzo annuo di bilancio pari, in media, a circa l'1,4% del PIL.

- (9) Il disavanzo dovrebbe ridursi notevolmente nel 2011 grazie a misure di risanamento che nel programma di stabilità slovacco sono stimate intorno al 2,5% del PIL. Si prevede che l'aggiustamento continui nel 2011 e 2013 mediante una riduzione del disavanzo di circa 1 punto percentuale del PIL all'anno. Lo sforzo di risanamento si concentra principalmente sul fronte delle spese, attraverso risparmi sulle spese per beni e servizi e per i costi salariali; tale scelta può tuttavia risultare difficile da perseguire su base sostenibile. Nel complesso, la sfida per la Slovacchia è quella di assicurare che lo sforzo di consolidamento protegga e addirittura aumenti la spesa destinata agli elementi che stimolano la crescita, quali ad esempio l'istruzione e le infrastrutture per i trasporti. In particolare, desta preoccupazione il basso livello degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche, che si prevede sia destinato ad abbassarsi ulteriormente. Esiste la possibilità di aumentare le entrate attraverso una tipologia di tasse meno dannose per la crescita, quali le imposte ambientali o fondiarie, e di incrementare l'efficienza nella riscossione delle imposte specialmente alla luce dell'importante divario dell'IVA.
- (10) Con la riforma del 2005, che ha introdotto la pianificazione pluriennale, la programmazione di bilancio nonché diverse norme in materia, la Slovacchia ha sensibilmente migliorato il suo quadro di bilancio. Tuttavia, l'attuale sistema non ha impedito al governo di essere in disavanzo anche negli anni di forte crescita economica. Tra i principali punti deboli vi è il fatto che gli obiettivi di bilancio per gli ultimi anni del periodo di riferimento possono essere agevolmente modificati e quindi non servono per ancorare il processo di bilancio negli anni a venire. I tetti di spesa, come proposto nel programma di stabilità aggiornato e nel programma nazionale di riforma, sarebbero in grado di superare tale falla, purché includano la più ampia quota possibile della spesa delle amministrazioni pubbliche. L'attuale carenza di informazioni pubblicate tempestivamente, in particolare per le amministrazioni locali e gli enti di previdenza e assistenza sociale, è un ulteriore ostacolo alla sorveglianza su base annuale dell'evoluzione della situazione di bilancio nonché all'applicazione delle norme di bilancio. Per concludere, la Slovacchia non dispone né di un'istituzione indipendente che possa essere coinvolta direttamente nei lavori preparatori e nella sorveglianza, né di meccanismi di valutazione per il bilancio.
- (11) La Slovacchia è uno degli Stati membri che si trovano ad affrontare sfide importanti per quanto riguarda la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Nel corso dei prossimi decenni, si prevede che la spesa connessa all'invecchiamento cresca più rapidamente rispetto alla media dell'UE. Le pensioni sarebbero la causa principale di tale aumento nonostante un'importante riforma attuata nel 2004-2006, che però non ha affrontato sistematicamente il previsto futuro aumento della speranza di vita. La presenza di una forte componente di merito nel calcolo delle pensioni e nel meccanismo di indicizzazione potrebbe creare in futuro ulteriori pressioni sul pilastro del sistema pensionistico a ripartizione. I cambiamenti apportati nel 2008-2009 al pilastro a capitalizzazione, incluso l'obbligo per i fondi pensionistici di coprire le perdite subite e la rimozione della partecipazione obbligatoria per coloro che si affacciano sul mercato del lavoro, ne hanno minato la redditività. Il programma nazionale di riforme e il programma di stabilità prevedono una serie di modifiche al sistema pensionistico che rimedierebbero alle attuali carenze.

- (12) Un'altra sfida importante consiste nel far fronte agli aumenti significativi della disoccupazione prima che diventino un problema strutturale. Il tasso di disoccupazione si colloca attualmente oltre il 14%. Il tasso di disoccupazione di lungo periodo è del 9,2% e rimane il più elevato dell'UE; esso coesiste con forti disparità regionali e l'inadeguatezza delle qualifiche professionali. Sebbene il mercato del lavoro in Slovacchia operi in condizioni relativamente flessibili, il governo prevede di ampliare ulteriormente tale flessibilità mediante modifiche al codice del lavoro. Il tasso di disoccupazione è particolarmente alto tra i lavoratori meno qualificati, che presentano un tasso di occupazione tra i più bassi d'Europa. La causa potrebbe risiedere in un cuneo fiscale relativamente ampio per i lavoratori a basso reddito, pari al 34% e corrispondente al 67% del salario medio, che ridurrebbe gli incentivi ad assumere lavoratori meno qualificati. Inoltre, la presenza di politiche attive per il mercato del lavoro, con obiettivi precisi e ben delineati, può essere fondamentale per fornire un impiego a chi è disoccupato. Attualmente, la partecipazione a politiche di questo tipo e la spesa a loro destinata sono tra le più basse nell'UE e la loro efficacia viene raramente controllata o valutata. Entro la fine di quest'anno il governo prevede una riforma dei servizi per il mercato del lavoro e delle politiche attive a favore di quest'ultimo.
- (13) Data l'importanza di una forza lavoro adeguatamente qualificata per migliorare la competitività non legata ai prezzi, la Slovacchia si è posta l'ambizioso obiettivo di aumentare la percentuale dei diplomati dal 17,6% al 40% entro il 2020. Al fine di ridurre l'inadeguatezza delle qualifiche professionali, il paese sta procedendo a una riforma dell'istruzione scolastica e della formazione professionale, come indicato nel programma nazionale di riforma. Tuttavia, la percentuale di chi ottiene un diploma d'istruzione superiore rimane ben al di sotto della media UE; inoltre, la qualità è un problema, come suggerito da una serie di indicatori esistenti. Gli scarsi risultati scolastici ottenuti dagli appartenenti alla comunità Rom, che sono marginalizzati, rappresentano uno dei principali fattori che contribuiscono alla disoccupazione di lungo periodo in Slovacchia. La partecipazione all'educazione permanente della popolazione in età lavorativa rimane molto bassa (2,8%) rispetto alla media UE; ciò sembra avere un impatto negativo sull'occupabilità e vanifica ulteriormente gli sforzi volti a ridurre l'attuale elevato tasso di disoccupazione.
- (14) La necessità di promuovere un contesto imprenditoriale più favorevole alla crescita in Slovacchia è testimoniata dal programma nazionale di riforma, come lo è la necessità di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, la trasparenza degli appalti pubblici e di lotta contro la corruzione, sebbene vi siano rischi connessi all'attuazione delle misure in materia. Tuttavia, non viene affrontato in maniera adeguata il problema della debolezza delle istituzioni pubbliche e si potrebbe fare di più per rafforzare un processo politico fondato su basi concrete. All'interno della pubblica amministrazione, la presenza di capacità insufficienti e l'alto tasso di turnover del personale tende a diminuirne l'efficacia e la trasparenza, a indebolire la capacità di analisi e a ostacolare il buon assorbimento dei fondi UE nonché l'uso efficiente delle risorse pubbliche in generale. Tali fattori costituiscono un freno al potenziale di crescita e alla competitività.

- (15) La Slovacchia ha assunto una serie di impegni nell'ambito del patto Euro Plus<sup>4</sup>. Gli impegni si riferiscono a tre settori del patto che sono importanti per il paese: sostenibilità delle finanze pubbliche, occupazione e competitività. Sul fronte del bilancio, la Slovacchia si è impegnata a migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e a rafforzare il quadro di bilancio nazionale, attraverso l'adozione di un nuovo strumento giuridico sulla responsabilità di bilancio. Le misure relative all'occupazione riguardano la prevista revisione del codice del lavoro, con l'obiettivo di rendere questo mercato ancora più flessibile. Le misure riguardanti la competitività si concentrano su: riduzione degli oneri amministrativi, lotta alla corruzione, aumento della trasparenza degli appalti pubblici e del sistema giudiziario nonché dell'efficacia del sistema di imposizione fiscale. Gli impegni di cui sopra rispecchiano il programma di riforma delineato nel programma di stabilità e nel programma di riforma nazionale. Essi accelerano i progetti di riforma in corso relativi all'ambiente imprenditoriale e all'applicazione dei diritti; inoltre, mettono a fuoco l'importante questione delle pensioni e della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Questi impegni sono stati valutati e tenuti in debito conto nelle raccomandazioni.
- (16) La Commissione ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, inclusi gli impegni a titolo del patto Euro Plus<sup>5</sup>. La valutazione ha tenuto conto non solo della loro importanza per la sostenibilità delle politiche socioeconomiche e di bilancio della Slovacchia, ma anche della loro conformità con la normativa e gli orientamenti UE, considerata la necessità di rafforzare la governance economica globale dell'Unione europea attraverso indicazioni di base fornite dall'UE per le future decisioni da prendere a livello nazionale. Di conseguenza, la Commissione ritiene che sussistano rischi che pesano sul raggiungimento degli obiettivi di bilancio oltre il 2011. Lo sforzo di risanamento dovrebbe garantire la spesa per gli elementi che stimolano la crescita ed essere sostenuto da misure intese a rafforzare la governance di bilancio e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Ulteriori misure nel biennio 2011-2012 dovrebbero concentrarsi sul rafforzamento delle fonti interne di crescita, affrontando il problema della recente impennata nella disoccupazione in particolar modo attraverso una riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito e una riforma delle politiche attive per il mercato del lavoro, ma anche rimediando all'inadeguatezza delle qualifiche, migliorando la qualità dell'istruzione, della formazione e dell'ambiente imprenditoriale e infine rafforzando le istituzioni pubbliche e la loro governance.
- (17) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 2009 a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato della Slovacchia per il 2011; il suo parere<sup>6</sup> trova riscontro, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai successivi punti 1, 2 e 3. Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma della Slovacchia,

---

<sup>4</sup> Ulteriori dettagli sugli impegni nell'ambito del patto Euro Plus sono reperibili nel documento SEC(2011) 733.

<sup>5</sup> Cfr. SEC(2011) 733.

<sup>6</sup> Previsto all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97.

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

- (1) attuare il bilancio 2011 come previsto e introdurre le previste misure specifiche di natura permanente nel 2012 e 2013, in modo da ridurre il disavanzo al disotto del 3% del PIL entro il 2013; salvaguardare la spesa che stimola la crescita e sfruttare gli spazi di manovra disponibili per aumentare le entrate attraverso una maggior efficienza nella riscossione dell'IVA;
- (2) rafforzare la governance di bilancio adottando nel 2011, e attuando a partire dal 2012, tetti di spesa pluriennali vincolanti per il governo centrale e il sistema di sicurezza sociale; introdurre un consiglio di bilancio indipendente e garantire la tempestiva pubblicazione dei dati di bilancio a tutti i livelli di governo;
- (3) migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche attraverso un ulteriore adeguamento del pilastro del sistema pensionistico a ripartizione, in particolare collegando l'età pensionabile alla speranza di vita e creando incentivi per garantire la redditività del regime pensionistico a capitalizzazione al fine di progredire verso la sostenibilità delle finanze pubbliche pur assicurando pensioni adeguate;
- (4) adottare misure per sostenere la domanda di lavoro per le persone poco qualificate e disoccupate riducendo gli oneri fiscali e di sicurezza sociale per i lavoratori a bassa retribuzione; introdurre misure per accrescere le capacità amministrative dei servizi pubblici di collocamento al fine di migliorare gli obiettivi, la concezione e la valutazione delle politiche attive per il mercato del lavoro, in particolar modo per i disoccupati in giovane età o di lungo periodo;
- (5) accelerare l'attuazione delle riforme previste per l'istruzione, la formazione professionale e la formazione e adottare misure volte a migliorare la qualità dell'insegnamento superiore e la sua pertinenza rispetto alle esigenze del mercato; sviluppare un quadro di incentivi sia per i singoli che per i datori di lavoro al fine di incoraggiare la partecipazione dei lavoratori meno qualificati a progetti di istruzione permanente;
- (6) garantire l'attuazione di misure finalizzate a una più efficace applicazione delle normative sugli appalti pubblici nonché una maggiore efficienza e trasparenza del sistema giudiziario.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Consiglio  
Il presidente*