

Capitolo 2

FINANZA PER LO SVILUPPO - IL CASO DELLA POLONIA

TOMASZ DOLEGOWSKI, PIOTR MIELUS, MICHAŁ SPYCHALSKI

Premessa

Gli aspetti finanziari della politica dello sviluppo sono molto importanti nel caso di economie in trasformazione, come la Polonia. Tema questo molto vasto tanto che è quasi impossibile presentarne tutte le sue dimensioni in breve, motivo per cui gli autori di questo testo hanno deciso di concentrarsi su alcuni aspetti selezionati del problema sopra menzionato.

Le politica finanziaria e di sviluppo possono essere analizzate come componente della strategia economica nazionale, anche in un contesto europeo e internazionale più ampio. (In tale contesto, un ruolo importante è svolto dalle istituzioni finanziarie internazionali, in modo particolare a causa delle risorse nazionali limitate).

La prima parte del documento, scritta da Tomasz Dolegowski, si concentra sugli aspetti macroeconomici della politica dello sviluppo, in modo particolare sulle principali tendenze riscontrate nella politica economica, sulle riforme economiche e le politiche introdotte dal governo di centro-destra guidato dal Prof. Jerzy Buzek e relativa dimensione finanziaria, come su di alcuni aspetti della politica dello sviluppo (aiuto governativo per imprese e settori, infrastrutture e istruzione universitaria).

Piotr Mielus ha concentrato la sua attenzione sullo sviluppo del sistema finanziario e bancario in Polonia, sulla sua efficienza, come sul ruolo svolto nel finanziamento per lo sviluppo.

Il terzo autore, Michał Spychalski, ha predisposto la presentazione di un nuovo documento importante ed attuale: Il piano preliminare di sviluppo nazionale 2000-2002, ponendo

una attenzione particolare sui problemi interessanti gli aiuti internazionali, il sostegno alle piccole e medie imprese e lo sviluppo regionale.

1. Le principali tendenze nella politica dello sviluppo

1.1. Le principali tendenze nella politica economica

Nel 1989 la Polonia ha iniziato un programma di trasformazione economica e politica. Nonostante alcuni cambiamenti nelle priorità e l'evoluzione del programma dovuta a motivazioni di tipo politico (predominio di un governo orientato a destra nel 1990-1993, orientato a sinistra 1993-1997, di nuovo di una coalizione di destra dal 1997 fino ad oggi), i principali punti del programma di trasformazione sono fissi e possono essere definiti e sintetizzati come: introduzione (ripristino) dell'economia di mercato e delle sue istituzioni (in particolare privatizzazione e liberalizzazione), stabilizzazione del bilancio ed economica, come apertura dell'economia (inclusa la futura integrazione alle strutture europee).

Dal punto di vista dell'attuale governo di centro-destra (guidato dal Prof. Jerzy Buzek e dal vice-primo ministro Prof. Leszek Balcerowicz, esistono numerose priorità economiche e politiche:

1) Stabilizzazione della politica finalizzata al ripristino dell'equilibrio macroeconomico di base e recupero di un percorso di crescita economica più bilanciato;

2) Riforme istituzionali indispensabili per assicurare uno sviluppo sostenibile di lungo periodo del paese e per rafforzare la sua competitività internazionale;

3) Riforme strutturali incluse politiche anti-monopolistiche e della concorrenza⁽¹⁾.

La politica economica dell'attuale governo polacco (come dei precedenti governi) è determinata e limitata da due priorità, in qualche modo contraddittorie, ma pur sempre natu-

⁽¹⁾ A.A.V.V. (1999), *Poland. International Economic Report 1998/99*, World Economy Research Institute, Warsaw School of Economics, Warsaw, p. 20.

rali: da una parte lo sviluppo e la modernizzazione (riduzione della disoccupazione, ristrutturazione della agricoltura e della industria tradizionale, sviluppo del capitale umano, delle istituzioni pubbliche e delle infrastrutture), dall'altra la stabilizzazione (riduzione del deficit e lotta all'inflazione). Entrambe le priorità si accompagnano a condizioni esterne, in particolare la situazione del commercio estero e le implicazioni dei negoziati con l'Unione Europea (prima fase dei negoziati di adesione con l'UE)⁽²⁾.

Gli ultimi anni avrebbero dovuto essere considerati in generale come un prosieguo della politica di bilancio restrittiva (una politica di «raffreddamento» dell'economia)⁽³⁾, giustificato da una riduzione nel deficit in relazione al PIL e una incidenza ridotta della spesa pubblica sul PIL. La metà degli anni novanta può essere considerata come un periodo di crescita economica relativamente veloce, accompagnato da politiche di bilancio ed economiche meno restrittive. Il principale aspetto negativo della politica del governo di orientamento a sinistra (coalizione dell'Alleanza della Sinistra Democratica post-comunista — SLD^(a) e il partito degli agricoltori) alla metà degli anni novanta fu il carattere lento e a volte persino patologico dei cambiamenti istituzionali. I principali problemi alla metà degli anni novanta erano in particolare: un rallentamento nelle privatizzazioni, l'astensione da o crescenti ritardi nell'attuazione delle riforme di sistema decisive (sistema pensionistico, assistenza sanitaria, finanza pubblica, governo centrale e locale, istruzione), così come un rafforzamento sostanziale delle strutture monopolistiche in un numero di mercati chiave. La vittoria nel 1997 della coalizione orientata a destra di Solidarnosc (AWS)^(b) e dei liberali (Sindacato della Libertà) e la creazione di un nuovo governo guidato da J. Buzek e L. Balcerowicz hanno portato alcune modifiche nella politica economica (una nuova fase di riforme istituzionali accompagnata da politiche finanziarie e di bilancio più restrittive, in-

(2) Si veda ROSATI D. (1998), *Polska droga do rynku*, PWE, Warszawa, p. 11 e BALCEROWICZ L. (1995), *Wolność i rozwój*, Znak, Kraków.

(3) A.A.V.V. (1999), *op. cit.*, p. 147.

(a) N.d.t. sigla in polacco nel testo.

(b) N.d.t. sigla in polacco nel testo.

sieme ad un dibattito sulla nuova politica fiscale maggiormente incentrata sullo sviluppo.

La crescita economica più lenta registrata nel 1998 deriva da tre gruppi di fattori:

- l'accumulo di fattori esterni sfavorevoli (in particolare la crisi economica in Russia);

- il manifestarsi di tensioni strutturali nell'economia (conseguenza della ristrutturazione a lungo ritardata del settore del carbone e dell'acciaio, come le tensioni sociali e i problemi economici dell'agricoltura);

- le conseguenze della politica di « raffreddamento » dell'economia⁽⁴⁾.

Dal punto di vista della politica di sviluppo e di finanziamento, un ruolo molto importante e in generale positivo è svolto dalle privatizzazioni e dagli afflussi di investimenti diretti dall'estero, come dallo sviluppo del mercato dei capitali in Polonia (in particolare la Borsa valori di Varsavia).

Particolarmente importante è la privatizzazione. Durante gli ultimi dieci anni, la privatizzazione ha portato cambiamenti strutturali nell'economia polacca, espressi da un incremento consistente del ruolo del settore privato. Nel 1998, la quota del settore privato sulle vendite totali dell'industria era del 69,1% (a partire dal 64,2% del 1997), sulle spese di investimento era del 59% (a partire dal 53,8%), sulle esportazioni del 78,2% (a partire dal 74%) e sulle importazioni del 86,9% (a partire dal 82,5%).

La politica di privatizzazione, come la politica di incentivo degli investimenti diretti dall'estero, provocò un certo numero di dibattiti politici. Sebbene molti leader politici ed economisti sostenessero tali politiche, esistevano diverse opinioni sui modelli ottimi di privatizzazione, come sul ruolo e sulle forme dell'attività svolta dal capitale estero, dal punto di vista degli interessi nazionali orientati al lungo periodo, della crescita della competitività e della realizzazione degli obiettivi sociali.

Gli anni recenti rappresentano anche un periodo di privatizzazione incipiente, di riforme strutturali e deregolamentazione in alcuni nuovi settori ed industrie: industria dell'estrazione del carbone, industria metallurgica, produzione energe-

(4) A.A.V.V. (1999), *op. cit.*, p. 146.

tica, estrazione del metano e del carburante, telecomunicazioni e settore bancario.

Di fronte alla trasformazione sistemica il governo sembra adottare un approccio molto più complesso, un approccio unitario che cerca di raggiungere un massimo possibile di coerenza fra le diverse componenti di un pacchetto di riforme e che enfatizza il potenziale effetto di sinergia esistente fra di loro. Uno dei principali obiettivi del governo è di creare un riscontro positivo fra politica di privatizzazione e politica della concorrenza e antimonopolistica. Alla stessa stregua, sono emerse le premesse per una crescita più veloce della competitività microeconomica e strutturale dell'economia polacca⁽⁵⁾.

Malgrado le i tendenze sociali ed economiche positive, come:

- crescita relativamente elevata del PIL,
- crescita degli investimenti,
- riduzione dell'inflazione, del deficit di bilancio e del debito pubblico,
- modernizzazione tecnologica dell'economia polacca dovuta ad afflussi di investimenti diretti dall'estero ed aiuto internazionale,

Il bilancio pubblico non è in grado di generare le risorse necessarie per finanziare un numero di nuovi investimenti, in particolare a causa degli elevati costi, qualora fossero intraprese, delle riforme economiche e sociali del governo di centro destra⁽⁶⁾. Il governo ha ancora a disposizione risorse troppo scarse, in particolare per l'ammodernamento dell'agricoltura, delle infrastrutture e dello sviluppo del capitale umano.

Esistono tre importanti problemi principali dell'economia polacca e difetti della politica economica. Il primo difetto è dovuto alla carenza di prospettiva strategica del futuro ruolo dell'agricoltura polacca e della sua ristrutturazione. Il secondo è legato al ruolo di sviluppo della tecnologia e delle scienze nazionali, e il conseguente sostegno insufficiente alla ricerca e sviluppo. In fine, il governo non è riuscito fino ad ora a sviluppare una strategia di vasta portata, inclusiva e coesiva che inclu-

⁽⁵⁾ A.A.V.V. (1999), *op. cit.*, p. 25-26.

⁽⁶⁾ WOJEWÓDZKA-KRÓL K. (1999), *Rozwój infrastruktury transportu*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk, p. 205.

desse un finanziamento adeguato all'istruzione superiore, quale una fonte chiave di valore aggiunto per il capitale umano del paese ⁽⁷⁾.

1.2. *Le « quattro riforme » - conseguenze politiche, economiche e finanziarie*

Nel 1998 la coalizione di governo di centro-destra dell'AWS (« Solidarnosc » e UW ^(c) - Sindacato per la Libertà — Partito Liberale) completò la precedente legislazione e iniziò la nuova fase delle quattro riforme: del governo locale, della assistenza sanitaria, del sistema pensionistico e dell'istruzione. Tutte e quattro le riforme hanno la loro dimensione finanziaria, come anche sono collegate a problemi di sviluppo. La loro principale intenzione è di modernizzare il paese e razionalizzare la spesa; esse generano tuttavia una nuova spesa e solo in futuro sarà possibile analizzarne l'effetto finale netto.

La riforma amministrativa

La riforma del governo locale, che introdusse una struttura a tre livelli, è già funzionante: le autorità sono state nominate al livello intermedio (distretto) e regionale (provincia) ^(d) e ci sono state elezioni per i consigli locali e distrettuali e le assemblee provinciali. Le 49 province del passato sono state rimpiazzate con le nuove 16, e i 306 distretti rurali (contee) ^(e) e 65 distretti urbani (aree metropolitane) ^(f) sono stati istituiti ⁽⁸⁾.

La riforma renderà possibile la costituzione di un modello moderno di politica di sviluppo regionale in Polonia, compatibile con il sistema adottato nell'Unione europea.

Fra le principali linee guida della riforma amministrativa sono incluse le seguenti:

⁽⁷⁾ A.A.V.V. (1999), *op. cit.*, p. 27.

^(c) N.d.t. sigla in polacco nel testo.

^(d) N.d.t. województwo-voivodship in polacco nel testo.

^(e) N.d.t. powiaty ziemskie in polacco nel testo.

^(f) N.d.t. powiaty grodzkie in polacco nel testo.

⁽⁸⁾ A.A.V.V. (1999), *op. cit.*, p. 14.

- sviluppo di una società civile,
- promozione della sussidiarietà,
- efficacia, facilitata dai costi ridotti del funzionamento dell'amministrazione pubblica e da un aumento nella sua efficienza,

- trasparenza e apertura basate sull'eliminazione di procedure amministrative non chiare e complicate, semplificazione delle strutture decisionali e trasferimento dei nuovi poteri ai governi locali,

- flessibilità basata sulla possibilità di risposte più efficienti da parte delle autorità pubbliche al cambiamento nelle condizioni interne ed esterne.

L'11 ottobre 1998 si tennero le prime elezioni dei consigli municipali, di contea e provinciali, che portarono all'insediamento degli organi rappresentativi del sistema amministrativo a tre livelli.

La riforma amministrativa preparò la strada alla riforma del sistema finanziario pubblico, furono creati i bilanci municipali, di contea e provinciali. Di particolare importanza sono i nuovi bilanci provinciali. Se nel 1998 il bilancio statale riguardava il 40,7% del totale delle spese del settore pubblico nel 1999 la sua quota si ridusse a solo il 28,7%. D'altra parte, i bilanci dei governi locali nei comuni, contee e province, che nel 1998 contavano per un complessivo 15,2% della spesa del settore pubblico, aumentarono la loro quota al 20,1%.

In questo modo, la quota dei governi locali nella spesa di bilancio è aumentata dal 27% del 1998 al 41% del 2000⁽⁹⁾.

Le nuove province sono molto più grandi delle vecchie. La loro popolazione si estende da 1 a 5 milioni. Le loro funzioni si concentrano sullo sviluppo regionale e le loro attività di base sono interessate dalle seguenti tre aree:

- sviluppo economico, promozione della regione, stimolo dell'ambiente imprenditoriale, capacità concorrenziale e di innovazione delle province;

- servizi al pubblico di livello più elevato come istruzione superiore, servizi specializzati di assistenza sanitaria, attività culturali sovra-locali;

- sviluppo sostenibile.

(9) A.A.V.V. (1999), *op. cit.*, p. 172.

Le funzioni delle contee annoverano prevalentemente la gestione dell'istruzione secondaria superiore, la responsabilità del funzionamento dei servizi di assistenza medica, la promozione della contea, la lotta contro la disoccupazione, la conservazione dell'ordine pubblico e della sicurezza, il sostegno alle istituzioni culturali locali e all'eredità artistica, la costruzione e il mantenimento delle strade delle contee, la supervisione all'edilizia.

Il sistema di assistenza sanitaria

Fino alla fine del 1998, tutti i costi sostenuti per il funzionamento del sistema di assistenza sanitaria erano stati sostenuti dal bilancio statale. I servizi di assistenza sanitaria finanziati dal bilancio statale erano generalmente disponibili e gratuiti per i pazienti. Dal 1 gennaio 1999, la riforma del sistema di assistenza della salute pubblica, organizzazione e finanziamento, è stata attuata dal sistema generale di previdenza della salute pubblica.

La legge ha introdotto polizze sanitarie obbligatorie generali. La loro obbligatorietà riguarda tutti i gruppi sociali e professionali. I gruppi non coperti da assicurazioni obbligatorie possono assicurarsi su base volontaria. Nuove istituzioni — tra cui il fondo di assicurazione della salute — sono state realizzate. Il loro compito principale è la raccolta di attivi finanziari e la loro gestione, come anche l'impegno a fornire servizi di assistenza sanitaria. La distribuzione regionale dei fondi di assicurazione della salute corrisponde principalmente alla nuova strutturale di governo locale polacca.

Il principale obiettivo della riforma del sistema di assistenza sanitaria era portare l'intero sistema più vicino al mercato e aprire alla concorrenza il settore dei servizi di assistenza medica.

Il metodo di finanziamento dei servizi di assistenza sanitaria è cambiato. Adesso questi servizi sono finanziati attraverso contributi obbligatori versati dagli assicurati pari al 7,5% del loro reddito lordo. Il fondo di assicurazione della salute conclude, attraverso gare d'appalto, accordi di fornitura di servizi di assistenza sanitaria con ospedali, policlinici, e altri istituti

di cura. Il fondo di assicurazione della salute supervisiona l'adempiimento di questi accordi.

Il bilancio statale resta responsabile del finanziamento della ricerca scientifica, della formazione delle risorse umane, dei progetti di investimento in assistenza sanitaria e dei programmi di politica della salute pubblica.

Quasi tutti sostennero l'idea della riforma del sistema di assistenza sanitaria, tuttavia idee e concetti furono diversi. Il mondo medico era interessato principalmente ad ottenere un aumento sostanziale dei salari, per molti anni scandalosamente bassi. Il principale interesse del ministro delle finanze era la razionalizzazione economica dei servizi di assistenza medica e l'eliminazione delle « zone grigie » (forme non ufficiali di pagamento dei servizi). Il governo ha optato per la versione proposta dall'AWS (« Solidarnosc »), sostenuta con alcune condizioni, dal Sindacato per la libertà (UW). Essa è basata su di un sistema di fondi incentivo (*stick*) modellati sull'esempio tedesco e in parte su di un programma polacco precedente la guerra. Quando la riforma divenne applicabile (e in base all'opinione di molte persone essa è stata preparata male) — lasciò dottori e pazienti profondamente delusi. In base ai sondaggi di opinione raccolti nel febbraio 1999 la maggior parte delle persone non credeva nel successo della riforma. Molte correzioni sarebbero state probabilmente necessarie, in particolare l'aumento del contributo, originariamente stabilito al 7,5% del reddito lordo⁽¹⁰⁾. Un altro grande problema collegato alla riforma è rappresentata dalla burocrazia e dalle barriere burocratiche.

Riforma dell'istruzione

La riforma dell'istruzione introdurrà una scuola secondaria superiore della durata di nove anni (sei anni di scuola primaria e tre di scuola media superiore), in tal modo verrà sostituita l'attuale scuola primaria della durata di otto anni. Lo stadio successivo è rappresentato da tre anni di scuola secondaria superiore, chiamata anche liceo (nel passato l'istruzione al liceo durava 4 anni). Il livello seguente di istruzione è rappresentato dall'università e dall'istruzione universitaria. La novità dal

⁽¹⁰⁾ A.A.V.V. (1999), *op. cit.*, p. 15.

punto di vista della finanza pubblica è rappresentata dalla decentralizzazione del finanziamento dell'istruzione. Solo parte delle risorse proviene dal ministero dell'istruzione, la maggior parte di queste sono nelle mani dei governi locali autonomi.

Uno dei principali obiettivi di questa riforma è anche la razionalizzazione e modernizzazione del sistema di istruzione, in particolare il crescente accesso all'educazione secondaria nelle aree rurali sotto-sviluppate, come la modernizzazione della formazione professionale notevolmente sottosviluppata in Polonia.

Il sistema pensionistico e la riforma della previdenza sociale

Da un punto di vista di lungo periodo, la conseguenza decisiva è rappresentata dalla revisione del sistema pensionistico. Se lasciato alla sua forma attuale, il bilancio sarebbe incapace in soli pochi anni di sopportare il peso dell'intero finanziamento richiesto. Il sistema polacco è molto inefficiente economicamente e drasticamente diverso dai programmi che operano nell'UE.

La riforma della previdenza sociale ha introdotto nuove istituzioni nella gestione del sistema di previdenza sociale. Fino al 1998, il sistema non era basato sulla capitalizzazione individuale. In base alla legge sul sistema di previdenza sociale del 13 ottobre 1998, l'Ufficio Pubblico di Previdenza Sociale (ZUS)^(*) è stato riformato ed è stata riconosciuta la personalità giuridica.

Al 1° gennaio 1999, tre sotto-sistemi operano all'interno del sistema pensionistico:

- assicurazione sociale obbligatoria amministrata dall'Ufficio Pubblico della Previdenza Sociale, che copre tutti gli assicurati (sistema obbligatorio);
- assicurazione pensionistica principale per le persone anziane, gestita da associazioni pensionistiche private;
- programmi pensionistici per lavoratori anziani gestiti da fondi di investimento, associazioni ed istituzioni pensionistiche.

(*) N.d.t. sigla in polacco nel testo.

Nel sistema di previdenza sociale riformato, i principi precedenti di solidarietà e di reciprocità degli assicurati — che implicavano assicurazione collettiva contro tutti i rischi inerenti al fatto di non essere più in grado di ricevere redditi da lavoro a causa dell'età avanzata, salute cagionevole, o morte del sostegno economico della famiglia — sono stati rimpiazzati dal principio di equivalenza dei benefici riscossi al valore del contributo versato. Tuttavia, dato che applicazioni consistenti del principio di equivalenza si rivelano essere difficili, molte sono le questioni non ancora regolate in base al nuovo sistema.

Il nuovo sistema, con fondi pensionistici privati che operano sul mercato dei capitali dal ruolo chiave, è destinato a mobilitare nuove correnti di risparmio personali e così alimentare la crescita della borsa valori di Varsavia e promuovere la privatizzazione⁽¹¹⁾.

Parlando in generale è troppo presto per stimare e valutare gli effetti delle « quattro riforme ». Le opinioni in merito sono diverse e non univoche. Quasi tutti ne compresero e comprendono la necessità (in particolare nel caso della previdenza sociale e della riforma del sistema pensionistico, come della riforma dei servizi di assistenza sanitaria). La situazione (dal punto di vista finanziario e sociale) prima di decretare le riforme era così negativa, che era impossibile attendere più a lungo. L'intenzione del governo era di ridurre, decentralizzare e razionalizzare la spesa pubblica, come anche di migliorare la qualità dei servizi. Nella pratica non tutti gli obiettivi sono stati raggiunti, e in particolare molto controversi sono gli effetti della riforma del servizio di assistenza sanitaria.

1.3. *Finanziamento, aspetti di sviluppo selezionati*

1.3.1. *Aiuto statale concesso agli imprenditori*

Nel 1998 il valore totale dell'aiuto assegnato agli imprenditori ammontava a 6.762,3 milioni di nuovi zloty, che equivaleva a circa 1.649 milioni di ECU. L'aiuto concesso fu valutato pari all'1,8% del valore aggiunto lordo nel settore delle imprese (per paragone: il livello nell'UE era del 2,5%).

(11) A.A.V.V. (1999), p. 24.

Nel 1998 l'aiuto pubblico per gli imprenditori era pari a circa l'1,2% del PIL, articolato in diverse forme.

Gli strumenti di aiuto usati più di frequente appartenevano al Gruppo A — aiuti e sgravi fiscali (75,9% del totale), al Gruppo B — sussidi alla formazione del capitale e degli investimenti, pari allo 0,4%; infine al Gruppo C — « *soft-crediting* » (credito agevolato) per il 22,8% e al Gruppo D — fidejussioni e garanzie — per l'1,0%.

Per quanto il metodo di finanziamento dell'aiuto pubblico in Polonia sia preso in considerazione, nel 1998 gli aiuti stanziati direttamente dal bilancio ammontano al 34,5% del totale degli aiuti statali; in seguito alle riduzioni di bilancio essi erano pari al 65,5% dell'aiuto ⁽¹²⁾.

Obiettivi dell'aiuto pubblico:

<i>aiuto settoriale, del quale:</i>	59,7%
estrazione del carbone	26,1%
estrazione di gas naturale e petrolio	0,1%
estrazione di metallo grezzo	0,1%
altri tipi di estrazione e di attività minerarie	1,5%
industria metallurgica	2,4%
trasporti	4,0%
poste e telecomunicazioni	0,6%
altri settori	24,8%

Le principali istituzioni che forniscono assistenza sono: il Ministero delle Finanze (43%), l'Agenzia per la Previdenza Sociale (21,5%), il Ministero dell'Economia (13,5%), il Ministero dei Trasporti e dell'Economia marittima, il Fondo nazionale per la Protezione dell'Ambiente e la Gestione delle Acque, il Ministero dell'Agricoltura, il Comitato per la Ricerca Scientifica, l'Agenzia di Sviluppo Industriale ⁽¹³⁾.

<i>aiuto orizzontale, del quale</i>	40,0%
ricerca e sviluppo	0,9%
protezione dell'ambiente	5,8%

⁽¹²⁾ MINISTRY OF ECONOMY (1999a), *Poland's Economy in 1998 - Report*, Warsaw, p. 80-81.

⁽¹³⁾ MINISTRY OF ECONOMY (1999a), *op. cit.*, p. 82-83.

investimenti	16,3%
occupazione	7,9%
sviluppo dell'impresa	8,2%
altri obiettivi	1,2%
aiuto regionale	0,33% ⁽¹⁴⁾

1.3.2. *La politica del sostegno diretto alle esportazioni nella prospettiva polacca*

Fino al 1993 in Polonia la politica di sostegno alle esportazioni era limitata alla promozione tradizionale. Nel 1993 inizia uno sviluppo progressivo di un sistema di sostegno delle esportazioni verificatosi attraverso l'uso di nuovi strumenti, in modo prioritario strumenti finanziari. Ad oggi, questi strumenti stanno creando un sistema, che, sebbene lungi dall'essere perfetto, contiene la maggioranza dei metodi usati nei paesi avanzati per il sostegno dell'esportazione.

I principali strumenti di sostegno all'esportazione sono:

- promozione delle esportazioni,
- strumenti finanziari della politica a sostegno delle esportazione (sgravi fiscali per gli investimenti, garanzie del Ministero del Tesoro e fideiussioni, transazioni di finanziamento del credito all'esportazione, tassi di interesse agevolati, assicurazione del credito);

- rimozione delle barriere tecniche e legali alla crescita dell'esportazione ⁽¹⁵⁾.

La promozione dell'economia e delle esportazioni polacche è influenzata in modo prioritario da: servizi informativi, consulenza, formazione, attività di pubblicazione e di informazione, relazioni pubbliche, pubblicità e attività di mediazione.

Le istituzioni più importanti in Polonia coinvolte nella promozione sono: il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dell'Economia, l'Agenzia Pubblica per l'investimento estero (PAIZ) ^(h), la Camera di Commercio Polacca, numerose fonda-

⁽¹⁴⁾ MINISTRY OF ECONOMY (1999a), *op. cit.*, p. 81-82.

⁽¹⁵⁾ ZAWISLINSKA I. (1999), *The Policy of Direct Export Support in Polish Perspective*, World Economy Research Institute, Warsaw School of Economics, Warsaw, p. 4.

^(h) N.d.t. sigla in polacco nel testo.

zioni (Polonia adesso, Promozione della Polonia, Polonia sta esportando), i centri fieristici.

Durante gli anni più recenti un progresso considerevole è stato fatto nell'introduzione di strumenti finanziari per il sostegno delle esportazioni. In particolare una maggiore enfasi è stata posta sulla creazione di una infrastruttura finanziaria essenziale per l'introduzione degli strumenti seguenti:

- contratti di finanziamento delle esportazioni (financing export contracts),

- contratti di assicurazione delle esportazioni, specialmente assicurazioni avvallate da parte della Tesoreria di Stato di contratti di esportazione contro il rischio commerciale per transazioni di medio e lungo periodo,

- interessi aggiuntivi (top-up) di crediti bancari intesi a finanziare le esportazioni, in particolare gli investimenti per esportazioni,

- sgravi fiscali sulla tassazione del reddito degli esportatori per la promozione degli investimenti,

- garanzie e fidejussioni del Tesoro Pubblico,

- assicurazioni dei crediti all'esportazione a condizioni commerciali contro il rischio commerciale nelle transazioni di breve periodo.

Sulla base della rassegna sopra esposta degli strumenti di sostegno all'esportazione utilizzati in Polonia, si può affermare che essi ricoprono per lo più lo stesso ambito coperto dalle misure attuate nell'area in altri paesi. Sfortunatamente la dimensione della loro applicazione è lungi dall'essere soddisfacente.

La bassa efficacia della politica di sostegno all'esportazione polacca è dovuta a varie motivazioni, in particolare:

- la dimensione limitata di risorse finanziarie usate per la politica di sostegno all'esportazione (carenza di risorse finanziarie destinate a tal fine dal bilancio pubblico),

- informazioni scarsamente accessibili sul funzionamento di alcuni dei suoi strumenti.

Nonostante questi sforzi, il deficit di bilancio, il deficit della bilancia dei pagamenti, come anche il deficit nella bilancia del commercio estero sono molto elevati, questo significa che l'efficienza del sostegno alle esportazioni è ancora insoddisfacente e che la capacità competitiva dell'economia polacca è troppo debole. Il deficit della bilancia del commercio estero

rappresenta — in base all'opinione di molti specialisti — una importante barriera allo sviluppo e al finanziamento della politica di sviluppo.

1.4. *Finanziamento dello sviluppo di infrastrutture*

1.4.1. *Crediti per lo sviluppo delle infrastrutture*

Dal 1986 la Polonia può ricevere prestiti dalla Banca Mondiale, chiamata anche Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Nel 1990 la Polonia ha ricevuto 150 milioni di dollari USA per lo sviluppo dei trasporti in Polonia. La maggior parte di queste risorse fu utilizzata per lo sviluppo della rete ferroviaria. Nel 1991 la Banca Mondiale ha offerto alla Polonia un credito del valore di 120 milioni di dollari USA per l'ammodernamento della rete delle telecomunicazioni⁽¹⁶⁾.

Nel 1993 il governo polacco e la Banca Mondiale firmarono un trattato riguardante un prestito dal valore di 150 milioni di dollari USA per il «Progetto stradale» (eliminazione dei cosiddetti imbottigliamenti nel trasporto stradale). Nel 1997 la Polonia ha iniziato la realizzazione del «Progetto per la gestione del porto e accesso ai porti» del valore di 67 milioni di dollari USA.

Nel 1997 la Banca mondiale ha concesso alla Polonia un credito del valore di 300 milioni di dollari USA per lo sviluppo stradale, chiamato «Strade II». Il prestito copre il 60% delle necessità di investimento collegate al progetto. Grazie a questo prestito è stato possibile modernizzare 515 km delle strade più importanti, costruire tre ponti e ripristinarne due.

Alcuni crediti sono stati ricevuti da parte della Banca Europea per gli Investimenti e dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. La Banca Europea per gli Investimenti ha parzialmente finanziato l'ammodernamento dell'aeroporto di Varsavia (50 milioni di dollari USA), la rete ferroviaria Varsavia-Berlino (200 milioni di dollari USA), e alcune altre reti ferroviarie, l'ammodernamento del sistema della rete delle telecomunicazioni (220 milioni di dollari), come anche il rinnovo di

⁽¹⁶⁾ WOJEWÓDZKA-KRÓL K. (1999), *op. cit.*, p. 207.

alcune strade (225 milioni di dollari USA). Abbastanza importanti sono stati anche i crediti per la ricostruzione in seguito alle alluvioni catastrofiche del 1997 (75 milioni di dollari USA).

Dal 1991 la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo sta finanziando progetti di transizione nell'Europa Centrale e Orientale, insieme a progetti in infrastrutture.

Dal 1991 fino al 1996 la Polonia ha ottenuta da questa banca 170 milioni di dollari USA (inclusi 57,7 milioni di dollari USA per la costruzione e l'ammodernamento della rete autostradale, insieme a 64,1 milioni di dollari USA per l'ammodernamento del trasporto ferroviario).

Un esempio interessante della cooperazione fra Polonia e l'Unione Europea è dato dall'attività del programma PHARE (Poland and Hungary Assistance to Restructuring of Economies). All'inizio dell'attività PHARE era possibile finanziare alcuni servizi di formazione e di consulenza. Il nuovo corso dell'attività PHARE è contrassegnato dagli sforzi finanziari collegati all'adesione della Polonia all'Unione Europea.

Negli anni 1990-1995 la Polonia ha ricevuto dal programma PHARE 1,2 miliardi di ECU; 290,2 milioni di ECU vennero usati esclusivamente per lo sviluppo delle infrastrutture. Anche nel periodo 1996-1999 la Polonia avrebbe dovuto ricevere 1,02 miliardi di ECU.

La maggior parte delle risorse PHARE venne utilizzata e destinata a progetti congiunti collegati allo sviluppo di regioni di confine. I più importanti progetti PHARE orientati alle infrastrutture sono: PHARE-STRUDER (programma di sviluppo strutturale di regioni selettive), PHARE-CROSSBORDER (sviluppo del carattere transfrontaliero e delle regioni di confine), come anche il PHARE-LOCAL INITIATIVE PROGRAMME (PIL). Abbastanza importante è anche il nuovo progetto multinazionale (vi partecipano Polonia, Lituania, Lettonia, Estonia) PHARE-BALTIC SEA REGION (BSR).

1.4.2. *Costruzione della rete autostradale*

Sin dagli anni cinquanta in Polonia sono stati intrapresi sforzi successivi nella costruzione delle autostrade, senza che questi portassero, sfortunatamente, ai risultati attesi, principalmente a causa della carenza di fondi, ma anche per l'incom-

preensione della necessità di progetti di questo tipo. Solo negli anni novanta, i programmi susseguiti trovarono conferma sotto forma di una normativa appropriata e di decisioni assunte dagli organi di Stato più elevati. Il risultato fu presa la decisione di costruire le autostrade in Polonia attraverso un sistema di licenze, che avrebbe facilitato il recupero del denaro per il progetto da fonte privata. La normativa ha creato l'Autorità per la costruzione e il funzionamento delle autostrade, un ente societario pubblico che agisce dietro la supervisione del Ministero dei Trasporti e dell'Economia Marittima, preposto alla preparazione e al funzionamento delle autostrade. A Lodz nell'aprile 1995, nove società fondarono il Consiglio Polacco per le Società delle Autostrade. Nell'agosto dello stesso anno l'Autorità ricevette i primi documenti di autorizzazione dalla pianificazione; la fase successiva fu rappresentata dalla predisposizione delle bozze dei disegni preliminari⁽¹⁷⁾.

Si deve tuttavia ammettere che il progresso nel sistema autostradale in Polonia fu molto lento, anche in seguito ai fatti sopra menzionati. Finalmente le autorità politiche compresero che la cooperazione del settore pubblico e privato era necessaria poiché il settore privato sembrava essere impreparato (nonostante le dichiarazioni della prima ora) al finanziamento dello sviluppo del sistema autostradale.

1.4.3. *Sviluppo del capitale umano: il finanziamento della scienza e dell'istruzione superiore*

Ad ascoltare le dichiarazioni politiche la scienza, l'istruzione superiore e lo sviluppo del capitale umano dovrebbero essere considerati priorità nazionali. In pratica la cosa è molto più complicata. La quota di spesa pubblica per la scienza e l'istruzione è nel caso della Polonia molto inferiore rispetto alla maggioranza dei paesi europei, persino dei paesi con livelli di sviluppo simili.

Solo parte delle università o delle istituzioni universitarie sono pubbliche. Lo sviluppo del settore privato dell'istruzione

(17) ABT S. (1997), *The Environmental Aspects of Building a System of Highways in Poland*, in DOLEGOWSKI T. (ed.) (1997), *Trans '99 - Common Europe: Economic Dilemmas of Transport and Ecology*, Warsaw, p. 304.

può essere considerato come un importante *signum temporis*. Il settore privato dell'istruzione superiore, benché dinamico, svolge ancora un ruolo relativamente marginale. La maggior parte dei professori del settore privato sono — di fatto — professori di università pubbliche, che decidono di lavorare anche nelle università private e nelle istituzioni universitarie a causa:

- della legge e delle regolamentazioni molto liberali riguardanti gli istituti di formazione,
- il basso livello dei redditi e salari nelle istituzioni di istruzione del settore pubblico.

Nonostante lo sviluppo di università e scuole private, la maggior parte dell'attività di ricerca è concentrata nel settore pubblico (università private raramente si dedicano all'attività di ricerca). In base alle classifiche, anche il livello di insegnamento è di solito (ma non sempre) migliore nelle unità del settore pubblico. Lo sviluppo del settore privato dovrebbe tuttavia essere considerato come una sfida importante per il modello acquisito di ricerca e istruzione.

Le più importanti risorse finanziarie delle università pubbliche sono:

- il bilancio assegnato dal Ministero dell'Istruzione,
- le risorse ricevute dalla Commissione Pubblica per la Ricerca Scientifica (assegnazioni interne, ...),
- le entrate provenienti da coloro che frequentano studi commerciali part-time o corsi e studi commerciali post-lauream,
- l'attività di ricerca commerciale,
- le donazioni private,
- l'aiuto internazionale e il sostegno proveniente dalle istituzioni estere e internazionali (TEMPUS, SOCRATES, PHARE, altri progetti europei, programmi americani di cooperazione finanziati principalmente dall'USAID),
- la cooperazione con fondazioni e altre istituzioni finanziarie (in particolare la fondazione Soros).

Le istituzioni di istruzione devono trattare con i problemi causati da politiche di bilancio restrittive, salari bassi (in particolare per i giovani ricercatori) e carenza di fondi pubblici, ma anche con strutture inefficienti e la rigida legge sul bilancio delle istituzioni pubbliche. Le possibilità delle università pubbliche sono in particolare limitate dalle regolamentazioni ri-

gide del mercato del lavoro in questo settore, imposte e spesa per la previdenza pubblica elevate, come anche prospettive poco chiare delle future regolamentazioni riguardanti l'istruzione a fini commerciali⁽¹⁸⁾.

Le università pubbliche (istruzione come anche attività di ricerca) sono sotto-sviluppate. Nonostante alcuni importanti fatti positivi (un livello di istruzione relativamente elevato, riforme interessanti e ammodernamento, come anche tendenza verso l'internazionalizzazione in alcune università, inclusa la (nostra) Scuola di Economia di Varsavia), in base all'opinione di molti specialisti i problemi finanziari delle università possono essere trattati come una delle più importanti barriere al futuro sviluppo dell'economia polacca.

2. Sviluppo del sistema bancario e finanziario in Polonia

2.1. Sviluppo del sistema finanziario in Polonia 1990-2000

Dieci anni di riforme economiche in Polonia offrono la possibilità di presentare una sintesi complessa dei cambiamenti che sono stati introdotti nel sistema finanziario polacco. Paragonando la situazione alla fine del 1989 e all'inizio del 2000, possiamo facilmente riscontrare miglioramenti in efficienza dell'economia incredibilmente grandi. Gli sforzi intrapresi nel campo della stabilizzazione del sistema finanziario hanno permesso alla Polonia di creare un ambiente moderno, in grado di offrire sia libertà economica, che incentivi di crescita.

Il primo governo non comunista si trovò di fronte una economia rovinata con iperinflazione, disoccupazione nascosta, deprezzamento della valuta locale, un sistema finanziario non

⁽¹⁸⁾ Nelle università pubbliche lo studio a tempo pieno è gratuito, studi a tempo parziale o di aggiornamento sono a pagamento, ma in base alla nuova costituzione promulgata dalla precedente coalizione di sinistra, l'istruzione pubblica dovrebbe essere gratuita; nessuno tuttavia riesce a spiegare chi dovrebbe assumerne i costi e compensare le università delle spese incorse — oggi questo argomento è diventato un punto di interpretazione e di dibattito politico.

chiaro e assenza di regolamentazione giuridica. Un bilancio ad oggi mostra che l'economia è sulla strada verso l'Unione Europea. Prendendo in considerazione la storia delle riforme polacche possiamo distinguere tre stadi di sviluppo economico in Polonia:

- l'economia in transizione (1990-1995),
- l'economia emergente (1995-2000),
- l'economia convergente (in futuro).

L'economia in transizione trattava con i cambiamenti fondamentali del sistema economico nel paese. I principali sforzi delle autorità erano focalizzati sulla stabilizzazione dei prezzi, l'ancoraggio della valuta ad un paniere esterno, la promulgazione di regolamenti che si riferissero agli investimenti, al commercio estero, alle imposte, al mercato del lavoro, al sistema bancario, agli scambi con l'estero, ... La ricostruzione strutturale del sistema finanziario consisteva nella definizione della portata dei compiti della banca centrale e del governo. La banca centrale era responsabile dell'organizzazione della politica monetaria indipendente, con per obiettivo il contenimento della pressione inflazionistica. Mentre, il Ministro delle finanze conduceva la politica fiscale tentando di conservare un bilancio equilibrato e creando incentivi per l'impresa privata nel paese.

Durante il periodo di transizione il sistema finanziario era costituito da un mercato del credito interno, un mercato dei depositi al dettaglio, un mercato valutario vincolato e un minuscolo mercato dei capitali. I capitali esteri avevano un accesso strettamente limitato ai valori mobiliari polacchi e potevano essere coinvolti solo negli investimenti diretti.

Rendimenti elevati dei depositi bancari rappresentavano un importante fattore di attrazione dei risparmi e di contenimento dell'inflazione. D'altra parte, tassi di interesse elevati erano di ostacolo al mercato dei crediti, che doveva affrontare significative quote di passività in sofferenza.

La valuta locale (il « vecchio » zloty polacco) fu inizialmente ancorata al dollaro USA (prima del 1991) e in seguito ad un paniere costituito da dollaro USA, marco tedesco, sterlina inglese, franco svizzero e francese (1991-1998), poiché la graduale svalutazione della parità centrale stava ostacolando l'effetto di apprezzamento reale della valuta (prendendo in con-

siderazioni gli elevati differenziali fra i tassi di interesse locali e esteri).

Lo zloty era internamente convertibile per i clienti al dettaglio, ma le società erano costrette a convertire le entrate in valuta forte in valuta locale. La convertibilità esterna non esisteva, ad eccezione degli investimenti esteri in buoni del Tesoro polacco.

Il mercato dei capitali iniziò il suo sviluppo quando la Borsa valori di Varsavia fu lanciata nel 1991. Il numero di azioni quotate e il volume quotidiano degli scambi furono deludenti nei primi due anni di funzionamento del mercato. La privatizzazione del sistema bancario nel 1993 causò un boom degli scambi, con indici di mercato saliti al massimo nel marzo 1994, ad un livello 21 volte superiore rispetto a quello prevalente all'inizio. Sfortunatamente, la carenza di fondamentali economici nell'accelerazione della crescita dei prezzi portò ad un crollo dei principali indici ad un terzo del loro valore massimo e ad una stagnazione di lungo periodo del mercato.

L'economia emergente significa un forte mercato in sviluppo, con un sistema finanziario aperto e maturo. L'andamento del PIL in crescita, il successo nel contenimento dell'inflazione, le esportazioni crescenti e le riserve di valuta forte stabili, consentirono l'adozione di una legge valutaria meno restrittiva. Le società ottennero il diritto di detenere conti correnti in divise e iniziarono a richiedere crediti denominati in valuta forte, cosa che estese l'ambito delle risorse di finanziamento. In più agli enti stranieri venne concessa la possibilità di investire sui mercati dei capitali polacchi. Prendendo in considerazione gli elevati differenziali di rendimento fra attivi espressi in nuovi zloty polacchi e attività finanziarie dei grandi paesi industrializzati, si poteva osservare un crescente interesse negli strumenti del debito polacco, come i buoni del Tesoro e le obbligazioni del Tesoro. Gli afflussi di capitali causarono un forte apprezzamento dello zloty polacco.

Il mercato dei cambi esteri polacco iniziò ad operare a pieno ritmo nel maggio 1995, quando la Banca Nazionale di Polonia (BNP) introdusse la fissazione del cambio e una banda di fluttuazione del $\pm 7\%$ attorno alla parità centrale. Una stabile pressione sullo zloty fu creata dai capitali esteri attraverso l'acquisto di nuovi zloty, per investire in tesorerie ad alto rendi-

mento. Al primo stadio del mercato solo cambiali di breve periodo furono offerte nelle aste settimanali; il mercato delle obbligazioni non era liquido, a causa dell'inefficace sistema dei pagamenti e della fornitura limitata di titoli. Nel dicembre 1995 lo zloty polacco fu rivalutato del 6% per stabilizzare il tasso di cambio. La BNP fu costretta a intervenire abbastanza frequentemente nel 1996-98. La crescente volatilità dei tassi di cambio esteri rappresentò un incentivo per le opzioni valutarie in nuovi zloty che si svilupparono nel 1997 ad un livello significativo, con ampi interessi sia da parte di operatori locali o di stanza a Londra. Le società ottennero strumenti efficienti e flessibili per operazioni di copertura dei rischi di cambio (*hedging*). Le imprese polacche che richiedevano crediti in dollari USA e marchi tedeschi avevano la possibilità di coprire la loro esposizione valutaria attraverso i derivati.

Se paragonato con il maturo mercato dell'euro/dollaro USA, la struttura della volatilità (*volatility pattern*) del tasso dello zloty è meno stabile, cosa che ha una sua influenza sul mutevole prezzo delle opzioni. La volatilità implicita in un mese del tasso di cambio dollaro USA/nuovo zloty polacco registrata nel periodo 1997-99 si muoveva fra il 7 e il 25%. La volatilità su base annua non eccedeva la fascia 10%-18%. Prendendo in considerazione il bilancio della situazione nell'aprile 2000, il rischio di cambio dello zloty polacco poteva essere coperto dai seguenti prodotti (tasso sottostante «rig» dollaro USA/nuovo zloty polacco o euro/nuovo zloty polacco):

- *deliverable forwards*, scadenza con tasso di cambio spot/next fino ad un anno, dimensione standard 5-10 milioni di dollari USA,

- *non-deliverable forwards* (NDF, dettagli come sopra),

- opzioni di cambio a termine del tipo *deliverable vanilla* (scadenza dalle 24 ore ad un anno, grandezze 10-20 milioni di dollari USA),

- opzioni di cambio a termine *vanilla*, con pagamento in contanti (dettagli come sopra).

Nuove emissioni di obbligazioni a tassi fissi estesero la gamma degli strumenti di debito offerti ai non-residenti. Le obbligazioni venivano emesse dai 2 ai 5 anni, cosa che permetteva la costruzione di una curva dei rendimenti di medio periodo. Nel 1998 i rendimenti del titolo a 5 anni caddero in due circo-

stanze di quasi il 10%, garantendo elevati profitti ai detentori. Gli investitori esteri avevano la possibilità di ottenere elevati rendimenti sugli attivi polacchi, mentre la presenza di capitale estero era un fattore di stimolo per la liquidità del mercato.

La liquidità del mercato dei capitali consentì l'introduzione di prodotti per operazioni di copertura non solo sui cambi, ma anche di prodotti derivati sui tassi di interesse. Sebbene la storia dei derivati del tasso di interesse per gli strumenti in zloty fosse iniziata nel 1995 (con le opzioni sul tasso WIBOR⁽ⁱ⁾ emesse dalla Banca di Sviluppo Polacca), la crescita significativa del mercato fu osservata a partire dalla metà del 1998. Innanzi tutto, le banche locali introdussero i *Forward Rate Agreements* (FRA). Le banche londinesi entrarono sul mercato agli inizi del 1999, cosa che migliorò la liquidità e consentì un ampliamento della gamma dei prodotti offerti. Nel 2000 tutta la curva delle scadenze fino a dieci anni è coperta da derivati diretti. Oltre ai FRA a breve termine e degli *swaps* in valuta estera furono introdotti gli *Interest Rate Swaps* (IRS) di lungo periodo. Per di più anche le opzioni stanno entrando sul mercato, cosa che fornisce eccellenti opportunità sia per i prestatori che per i prenditori di credito.

La volatilità del tasso d'interesse polacco può essere mostrata con il seguente esempio: nel 1999 gli IRS (i pronti contro termine sui tassi di interesse) ad un anno aumentarono dal 12 al 18%. La crescente incertezza sulla forma e posizione della curva di rendimento dello zloty nei prossimi anni, aumenta la domanda di strumenti per operazioni di copertura basati su strumenti di tassi di interesse, che si possono ricordare qui di seguito con maggiore dettaglio (strumenti disponibili all'aprile 2000):

- *Forward Rate Agreements* (FRA, tasso di riferimento Wibor del nuovo zloty polacco, scadenze fino ad un anno),
- *Interest Rate Swaps* (IRS, scadenze 1-10 anni),
- *Cross-currency swaps* (CIRS, tassi fissi del nuovo zloty contro il tasso LIBOR^(j) del dollaro USA, scadenze come sopra),

(i) N.d.t. WIBOR, *Warsaw Interbank Offering Rate*, tasso di offerta interbancaria come quotato alla borsa valori di Varsavia.

(j) N.d.t. LIBOR, *London Interbank Offering Rate*, tasso di offerta interbancaria come quotato alla borsa valori di Londra.

— opzioni sui tassi di interesse (limite massimo, limite minimo, swap, opzioni).

Sfortunatamente il giovane mercato polacco era molto sensibile alle turbolenze esterne. La serie impressionante di crisi finanziarie verificatesi nel 1997-1999 ebbe un impatto significativo sull'economia polacca⁽¹⁹⁾. Da una parte le crisi finanziarie peggiorarono lo stato d'animo sui mercati emergenti, ostacolarono gli investimenti esteri e impedirono esportazioni e crescita del PIL. Dall'altra parte, accelerarono lo sviluppo del mercato e resero gli attori più maturi e cauti nelle ulteriori attività. Indubbiamente, ad ogni crisi finanziaria in Polonia si osservò un interesse crescente per gli strumenti di copertura in uso fra le società, cosa che incoraggiò le banche a migliorare la loro offerta in questo campo.

La maggiore preoccupazione fra gli investitori esteri è data dal crescente deficit delle partite correnti (7,5% del PIL nel 1999). Le esportazioni sono state duramente colpite a causa della perdita del mercato russo, dopo la crisi del rublo nell'estate del 1998. Le importazioni sono costantemente stimolate da una elevata domanda interna. Il divario nella bilancia commerciale è solo in parte coperto da scambi non classificati (per la maggior parte ai confini con la Germania). Fortunatamente la Polonia ha una struttura sana di finanziamento del deficit. Nella bilancia dei pagamenti si può facilmente vedere l'elevata quota di investimenti diretti dall'estero (IDE), molto più stabili rispetto agli afflussi di portafoglio di breve termine. Gli IDE di lungo periodo sono presenti, a causa delle privatizzazioni su vasta scala. Nonostante il crescente divario delle partite correnti, crisi valutarie sono scarsamente probabili, dato che gli afflussi hanno un carattere di lungo periodo e le riserve in valuta forte sono stabili a livelli sufficienti (circa 25 miliardi di dollari USA).

Nel febbraio 1998 il Consiglio per la Politica Monetaria (RPP)^(k) subentrò alla banca centrale nella maggior parte delle sue funzioni. RPP prende decisioni riguardanti il livello dei tassi di interesse e della politica di cambio esterna, stabilisce

⁽¹⁹⁾ Si veda tabella 1 per i dettagli.

^(k) N.d.t. Rada Polityki Pienideznej, sigla in polacco nel testo.

gli obiettivi di inflazione e conduce la politica stimolando la crescita del PIL e stabilizzando il mercato finanziario.

Nei primi due anni della sua attività, il RPP condusse una politica monetaria restrittiva per ostacolare la domanda interna e impedire l'inflazione. Nel 1998, l'inflazione annua si ridusse di più di 4 punti al livello del 8,6%. Sfortunatamente, l'obiettivo dell'inflazione nel 1999 fu superato di due punti (l'inflazione annuale era pari al 9,8%). La principale ragione dei prezzi crescenti era data dalla forte domanda interna causata da un significativo taglio dei tassi di interesse nel gennaio 1999. Al quale bisogna aggiungere il deprezzamento del 15% dello zloty contro il dollaro USA nei primi tre mesi del 1999 aumentò i prezzi delle merci importate.

Si dovrebbe qui ricordare anche che l'economia polacca subì due shocks esterni: il primo nell'agosto-settembre 1998, come conseguenza della crisi russa e alla metà del 1999, a causa di un rapido aumento dei prezzi del petrolio. Il primo fattore ha avuto un effetto dannoso sulle esportazioni polacche e sulla produzione industriale. Il secondo aumentò i costi dell'energia e stimolò l'inflazione. Il RPP fu costretto ad aumentare i tassi di interesse nell'autunno 1999, cosa che arrestò la crescita della domanda interna. D'altra parte però tassi di interesse reali elevati significarono un ambiente peggiore per le imprese industriali. La produzione industriale stava crescendo costantemente dopo il forte crollo osservato durante la crisi russa e costi di finanziamento più elevati avrebbero potuto avere un effetto negativo sul sentiero di crescita dell'industria⁽²⁰⁾.

Il RPP era anche consapevole che gli elevati rendimenti degli strumenti polacchi avrebbero incoraggiato l'afflusso di capitali speculativi in Polonia. Al fine di aumentare l'incertezza del tasso di cambio estero, la banca centrale e il ministero delle finanze accettarono di introdurre, il 12 aprile 2000, il tasso di cambio flessibile dello zloty.

L'«economia convergente» significa un mercato che è prossimo ad entrare nell'Unione Europea e nella zona dell'euro. Il principale sforzo delle autorità monetarie e del governo è focalizzato nel soddisfacimento dei criteri di convergenza: debito pubblico basso, bassi deficit del bilancio pub-

(20) Si veda tabella 2.

Tabella 1 - Cronologia del mercato finanziario polacco 1995-2000.

<i>1995</i>	
gennaio	ridenominazione dello zloty, introduzione di una nuova unità di conto chiamata nuovo zloty polacco, 1 PLN = 10.000 PLZ
maggio	la Banca Nazionale di Polonia introduce la fluttuazione sporca del tasso di cambio estero (banda di oscillazione +/-7%)
autunno	i primi derivati: opzioni a tasso WIBOR emesse dalla Banca di Sviluppo Polacca (PBR) ⁽¹⁾
<i>1996</i>	
primavera	S&P e Moody's aumentano la valutazione della Polonia al livello BBB
<i>1997</i>	
febbraio	prime transazioni interbancarie relative ad opzioni in valuta estera per il tasso di cambio USD/PLN
maggio	crisi della Repubblica ceca
luglio	crisi delle alluvioni
agosto	sviluppo dei <i>non-deliverable forwards</i> sul tasso di cambio USD/PLN (scambiati a Londra)
settembre	l'ala destra AWS e UW vince le elezioni e si insedia un nuovo governo
ottobre	crisi di Hong Kong
<i>1998</i>	
febbraio	prima riunione del Consiglio per la Politica Monetaria, la banda di fluttuazione del tasso di cambio è ampliata al +/-10%
maggio	crisi Indonesiana
luglio	prime transazioni sul mercato dei FRA interbancari
agosto	crisi Russa
<i>1999</i>	
gennaio	liberalizzazione della legge valutaria
	crisi brasiliana
marzo	crisi del Kosovo, la banda di fluttuazione del tasso di cambio è allargata al +/-15%
maggio	le banche londinesi entrano sul mercato dei FRA, IRS e <i>deliverable forwards</i>
novembre	crisi politica in Polonia
<i>2000</i>	
aprile	libera fluttuazione dello zloty polacco

Fonte: Reuters.

⁽¹⁾ N.d.t. sigla in polacco nel testo.

blico e bassa inflazione. La volatilità dei tassi di interesse e del tasso di cambio stanno decrescendo simultaneamente dato che tutti i parametri puntano verso i livelli dell'euro.

Al momento si può affermare che l'economia polacca ha un andamento in crescita, nonostante l'ondata di aspettative sfavorevoli nei confronti dei mercati emergenti, iniziata con la crisi asiatica nell'autunno 1997. La Polonia è sulla strada che va dritta verso l'Unione europea, con bassa inflazione, sistema finanziario efficiente, mercato dei capitali liquido e per moneta comune — l'euro.

Tabella 2 - Indicatori macroeconomici in Polonia 1990-99.

Dati di dicembre	1990 %	1991 %	1992 %	1993 %	1994 %	1995 %	1996 %	1997 %	1998 %	1999 %
Crescita del PIL	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9	4,8	4,1
Inflazione (p.a.)	585	70	44	38	32	21,6	18,5	13,2	8,6	9,8
Disoccupazione	6,3	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9	13,2	10,5	10,4	13,6
Partite correnti (% PIL)	1,2	-1,8	-0,3	-2,7	-1,0	4,3	-1,0	-3,2	-4,6	-6,8
Deficit di bilancio (% GDP)	0,7	-3,8	-6,0	-2,8	-2,7	-2,7	-2,5	-1,6	-2,4	-2,1
Tasso Lombard	—	—	37	33	31	28	25	27	20	20,5
Cambio USD/ PLN	0,95	1,2	1,5	1,8	2,1	2,5	2,9	3,5	3,5	4,1

Fonte: GUS, BNP (Banca Nazionale Polacca).

2.2. Il sistema bancario in Polonia 1990-2000

La creazione del moderno sistema bancario iniziò agli albori delle riforme economiche — nel 1989. Il governo annunciò la creazione di 9 banche commerciali localizzate rispettivamente a Varsavia (PBK), Szczecin (PomBK), Gdansk (BG), Poznan (WBK), Wroclaw (BZ), Katowice (BS), Cracovia (BPH), Lodz (PBG) e Lublin (BDK). Il capitale di fondazione fu recuperato dalle attività della banca centrale. Ad eccezione del « gruppo dei nove », esistono anche banche commerciali con

tradizione più antica: Banca Handlowy (fondata nel 1870), PeKaO SA, PKO BP, BGK e la Banca BRE (fondata nel 1986 per sostenere le esportazioni). Il sistema bancario fu completato da circa un migliaio di banche cooperative concentrate attorno alla BGZ^(m) (Banca dell'economia alimentare, *Food Economy Bank*). Le banche commerciali di proprietà dello Stato erano poste sotto la supervisione e il sostegno della Banca Nazionale di Polonia (BNP).

Negli anni seguenti molte nuove banche private furono create. Fra le altre, si può ricordare la PBR⁽ⁿ⁾ (Banca per lo Sviluppo Polacco), la prima banca d'affari in Polonia. Nel 1991 le banche straniere iniziarono a fondare agenzie locali in Polonia (Citibank, ING, Société Générale, Deutsche Bank, Creditanstalt). Per poter iniziare le attività in Polonia, le banche estere erano costrette ad acquistare piccole banche locali in difficoltà. Le restrizioni per le banche estere in Polonia furono abolite nel 1999.

All'inizio, il sistema bancario dovette affrontare carenza di capitali ed inefficienza. A causa dei modesti requisiti imposti, alcune banche furono istituite con fondi scarsi e dato che non poterono affrontare la concorrenza del mercato, furono assorbite da altre banche o dichiararono il fallimento negli stadi iniziali dello sviluppo del mercato.

Le piccole banche parzialmente di proprietà dello Stato non potevano affrontare la crescente concorrenza proveniente dalle istituzioni finanziarie sussidiarie estere. Al fine di migliorare la concorrenza, il Ministero del Tesoro iniziò il processo di consolidamento del sistema bancario in Polonia. La maggioranza delle banche commerciali fu privatizzata nel periodo del 1993-1999. Alcune di queste furono acquistate da investitori esteri, altre vendute in gare pubbliche o acquisite. La tabella 3 rappresenta il bilancio della situazione attuale all'aprile 2000, dopo una ondata di privatizzazioni ed acquisizioni (l'elenco è costituito dalle principali banche attive sul mercato).

(^m) N.d.t. sigla in polacco nel testo.

(ⁿ) N.d.t. sigla in polacco nel testo.

Tabella 3 - Parte A.

Banche di proprietà dello Stato	Commenti
Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)	Banca attiva solo sul mercato locale
Bank Gospodarki Żywnościowej (BGZ)	Banca a capo di banche cooperative locali
Powszechna Kasa Oszczędności (PKO BP)	Principale banca di risparmio per clienti al dettaglio. Probabile privatizzazione nel 2000.

Fonte: Forex Polska (1999) «Przewodnik po rynku pieniężno-walutowym»

La crescente domanda di credito richiese la cooperazione fra banche commerciali in Polonia. Prestiti consortili (*syndicated loans*) sono stati organizzati per le imprese polacche e anche per gli investitori esteri che pianificavano di estendere la loro attività in Polonia. La maggioranza degli accordi di credito, per un valore superiore ai 10 milioni di dollari USA, fu concessa alle società che investivano nei seguenti rami industriali: automobile, chimica, autostrade, fonderie⁽²¹⁾.

Tassi di cambio stabili in Polonia ed elevati differenziali nei tassi di interesse fra gli attivi polacchi e esteri sono determinanti importanti nella crescita della domanda di prestiti non espressi in zloty. Le società locali preferiscono richiedere crediti, a bassi tassi di interesse denominati in euro. I fondi in zloty sono costosi, perché la politica monetaria adottata dal Consiglio è restrittiva e si fonda su elevati tassi di interesse reale, al fine di contenere la domanda interna.

Sfortunatamente tale situazione crea rischi di cambio: il deprezzamento della valuta locale contro l'euro può impedire i pagamenti e aumentare il costo di un prestito. Prima del 1997, la copertura dell'esposizione in valuta soleva essere inefficace a causa della non liquidità del mercato dei derivati. Al momento, grazie allo sviluppo delle opzioni del tasso di cambio, le società dispongono di una più ampia gamma di strumenti flessibili per effettuare operazioni di copertura.

⁽²¹⁾ CHRABONSZCZEWSKA E. (1998), *Rozwój i internacjonalizacja rynku finansowego w Polsce*, in IGS SGH 185/98, p. 10-11.

I clienti possono sia acquistare che sottoscrivere una opzione (a condizione di possedere una apertura di credito con la banca). La possibilità di sottoscrivere o emettere un contratto di opzione permette la costruzione di strategie efficienti. Gli esportatori che cercano opportunità di copertura contro il rafforzamento della valuta locale possono effettuare operazioni che combinano la vendite *out-of-the money* di una opzione *call* in dollari USA e l'acquisto di una opzione *put* in dollari a basso delta. In Polonia tali strategie sono offerte sia sui mercati di Varsavia che di Londra, dato che gli investitori istituzionali cercano strumenti di copertura poco costosi delle loro posizioni di lungo periodo in attivi espressi in zloty.

Ad eccezione dei prodotti di copertura del rischio (*risk reversal*), gli operatori di mercato offrono *spreads* (scarti del prezzo a pronto e a termine) valutari, *delta spreads* (scarti dei rendimenti) e scarti di calendario e altre combinazioni di opzioni di vendita e di acquisto (*calls and puts*) che permettano la costruzione del richiesto profilo di rischio. Le somme sono coperte con l'estensione (*range*) di mercato da 0,1 a 100 milioni di dollari. Agli inizi del 2000 il giro d'affari giornaliero sul mercato interbancario ammontava a 50-300 milioni di dollari USA⁽²²⁾.

Per quanto i tassi di interesse siano coinvolti, i crediti fondati sui cambi flessibili possono essere permutati (*swapped*) in tassi fissi grazie all'efficiente mercato IRS (derivati del tasso di interesse). Le società con linee di credito hanno la possibilità di alterare le loro passività valutate ai tassi fissi LIBOR o WIBOR contro i tassi fissi (*priced against L/W to fixed*) in modo flessibile. Le somme osservate sul mercato variano da 10 a 500 milioni di nuovi zloty polacchi.

I derivati sono ancora al primo stadio di sviluppo, ma il mercato matura molto velocemente e ci si può attendere che il mercato dei nuovi zloty assomiglierà, nel prossimo futuro, a quello delle principali valute. Tassi di interesse in crescita di banche e società aumentano la liquidità del mercato e incoraggiano gli operatori di mercato a migliorare la competitività dei loro prezzi e la gamma dei prodotti offerti.

(22) Fonte: BRE Bank Warsaw.

Tabella 3 - Parte B.

<i>Banche private detenute parzialmente da capitale privato</i>	<i>Commenti</i>
Amerbank	Piccola banca detenuta parzialmente da investitori USA
Bank Handlowy w Warszawie S.A.	Banca fondata 130 anni fa attiva nei pagamenti del commercio estero. Probabile fusione nel 2000
Bank Polska Kasa Opieki (PeKaO) S.A.	Banca significativa sia per i clienti societari che al dettaglio, acquistata nel 1999 da UniCredito
Bank Przemyslowo-Handlowy (BPH) Kraków	Principale banca al dettaglio nel sud-est della Polonia, nel 1999 è stata assorbita da HypoVereinsbank
Bank Slaski Katowice (BSK)	Principale banca al dettaglio nella regione della Silesia Superiore. Posseduta in maggioranza dalla ING Barings
Bank Zachodni Wroclaw (BZW)	Principale banca al dettaglio nel sud-ovest della Polonia, nel 1999 acquistata dalla Allied Irish.
BIG Bank Gdanski	Fondata in seguito alla fusione della BIG e Gdanski Banca. Probabile ulteriore acquisizione nel 2000
BRE Bank	Nel 1998 fusione con PBR. Banca d'affari attiva sul mercato dei derivati. Posseduta per il 49% dalla Commerzbank
Kredyt Bank PBI	Nel 1997 fusione con PBI. Parzialmente di proprietà della Kredietbank belga
PBK Warszawa	Banca al dettaglio detenuta principalmente dalla Banca Austria
WBK Poznan	Principale banca al dettaglio della Polonia occidentale, di proprietà della Allied Irish.

Fonte: Forex Polska (1999) «Przewodnik po rynku pieniezno-walutowym».

Tabella 3 - Parte C.

<i>Agenzie delle banche estere in Polonia</i>	<i>Commenti</i>
ABN Amro	Molto attiva sul mercato interbancario
Bank Austria Creditanstalt	Probabile fusione con PBK nel 2000
Bank of America	Molto attiva sul mercato interbancario
BNP Dresdner	Cooperazione franco-tedesca nell'Europa centrale
Citibank	Attiva nel mercato al dettaglio, e sui mercati societario e interbancario
Credit Lyonnais	Comprata dalla banca IBP nel 1997
Deutsche Bank	Attiva sui mercati societario e interbancario
Hypo Vereins Bank	Probabile fusione completa con BPH nel 2000
ING Barrings	Attiva sul mercato interbancario e societario
Rabo Bank	Rilevata da BRP Bank nel 1998
Raiffeisen Centrobank	Attiva sul mercato societario
Societe Generale	Attiva sul mercato societario e interbancario
Westdeutsche Landesbank	Attiva sul mercato interbancario

Fonte: Forex Polska (1999) « Przewodnik po rynku pieniezno-walutowym ».

3. Piani di sviluppo per gli anni 2000-2002

3.1. Introduzione

Per accelerare la crescita economia, creare nuovi posti di lavoro e assicurare la capacità competitiva della propria economia nell'Unione Europea, la Polonia deve destinare consistenti risorse finanziarie pubbliche e private agli investimenti a sostegno dello sviluppo. Negli anni a venire, a causa dei costi delle riforme strutturali descritti nei precedenti capitoli (assicurazione pubblica, istruzione, sistema amministrativo e salute pubblica), sarà molto difficile garantire un sostegno finanziario per tutti gli obiettivi di sviluppo, a partire esclusivamente dai fondi nazionali. I fondi pre-adesione forniti dalla Comunità

in base ai programmi Phare, SAPARD^(o) e ISPA^(p), per l'accelerazione del processo di allineamento e il proseguimento dei cambiamenti strutturali, costituiscono le fonti sostanziali e in alcuni casi primarie dell'integrazione finanziaria e della politica di sviluppo del governo polacco. Questo è il motivo per cui i seguenti capitoli si basano principalmente sul « Piano Preliminare di Sviluppo Nazionale per gli anni 2000-2002 », predisposto dal ministro polacco per l'economia e su altri documenti ufficiali dedicati alla descrizione delle attività che devono essere intraprese dal governo polacco nei prossimi anni (e che consumeranno circa il 90% di tutte le risorse stanziare per la Polonia da parte dell'Unione Europea nell'arco di tempo da qui fino al 2002), alla luce dell'utilizzazione dell'aiuto finanziario europeo di pre-adesione⁽²³⁾.

Nella prospettiva prossima dell'adesione all'Unione Europea, la Polonia dovrà affrontare sfide estremamente esigenti, nello specifico:

- una maggiore riduzione del divario di sviluppo e delle disparità nelle condizioni di vita fra Polonia e paesi dell'Europa occidentale, attraverso l'assicurazione di un elevato e costante tasso di sviluppo economico, per mezzo del rafforzamento della capacità competitiva dell'economia polacca,

- soluzioni permanenti per i problemi della disoccupazione, attraverso la creazione di circa 3-4 milioni di nuovi posti di lavoro entro l'anno 2010, per mezzo della creazione delle necessarie pre-condizioni e l'estensione della capacità delle imprese a creare posti di lavoro produttivi.

Gli indirizzi di base delle attività di breve periodo (pianificate per gli anni 2000-2002) puntano al raggiungimento di obiettivi definiti che includono gli investimenti in aree di sostegno allo sviluppo, come le piccole e medie imprese, la scienza,

(^o) N.d.t. S.A.P.A.R.D., *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*, aiuto comunitario di pre-adesione a sostegno degli sforzi intrapresi in preparazione alla partecipazione completa alla PAC e al mercato interno.

(^p) N.d.t. I.S.P.A., *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, strumento finanziario comunitario per il miglioramento delle infrastrutture ambientali e dei trasporti nei paesi in pre-adesione.

(²³) MINISTRY OF ECONOMY (1999b), *Poland - Preliminary National Development Plan 2000-2002*, Warsaw, December.

la ricerca e in fine lo sviluppo delle risorse umane inteso in senso largo. Si tratta di iniziative che si finanziano in parte per mezzo dei fondi pre-adesione, e più avanti nel tempo, con i fondi strutturali e il fondo di coesione, ci si attende che gli investimenti divengano più efficienti e che in base al principio dello sviluppo sostenibile, aumentino la coesione economica e sociale del paese con la Comunità Europea.

Ai fini di chiarezza le attività di sviluppo sono state suddivise in questo saggio (d'accordo con la classificazione dei campi di intervento in base ai fondi strutturali) in due gruppi: le azioni intraprese all'interno del settore produttivo e gli investimenti in sviluppo delle risorse umane.

3.2. Sviluppo del settore produttivo

Gli investimenti nel settore produttivo implicano fra le altre attività volte a:

- sostenere le piccole e medie imprese,
- promuovere cambiamenti strutturali nelle industrie dell'agricoltura e della pesca,
- assicurare la crescita nella concorrenza di settori industriali in ristrutturazione,
- garantire la crescita dell'innovazione.

Le attività in questi ambiti devono essere finanziate principalmente dal bilancio statale, e co-finanziate dal bilancio degli enti autonomi e privati. Il finanziamento diretto, per mezzo dei fondi pre-adesione, sarà prevalentemente limitato ad attività nell'ambito della costruzione istituzionale (Phare IB)⁽⁹⁾, dell'allineamento con gli standard comunitari e l'*acquis communautaire* (Phare IA)^(r); il programma SAPARD, per intervenire sui cambiamenti nel settore dell'agricoltura e della pesca e per il sostegno di iniziative a protezione dei dipendenti di rami industriali ristrutturati. Tuttavia le attività complementari, corri-

(9) N.d.t. PHARE IB, *Institution Building*, aiutare i paesi candidati a predisporre le fondamenta istituzionali necessarie all'adesione, attraverso il rafforzamento delle capacità istituzionali e amministrative.

(r) N.d.t. PHARE IA, *Investment in Acquis communautaire*, aiutare i paesi candidati ad applicare al loro interno e rendere obbligatorio l'*acquis communautaire*, ovvero l'intero corpo della legislazione delle Comunità Europee.

spondenti agli obiettivi della politica pubblica, saranno su larga scala co-finanziati all'interno del quadro del programma Phare di coesione economica e sociale, attuato nelle regioni (Phare ESC) ^(*).

3.2.1. Sviluppo del settore delle PMI

Attività all'interno dei programmi Phare IA e IB

Quale conseguenza della trasformazione economica in Polonia, si può osservare uno sviluppo dinamico delle imprese, evidente nei 2 milioni di piccole e medie imprese funzionanti. Queste imprese, come quelle nei paesi dell'Unione Europea, hanno iniziato a svolgere un ruolo chiave nell'economia nazionale. Da una parte esse costituiscono una fonte importante di crescita economica, come anche rappresentano un fattore di riduzione della disoccupazione. L'aspirazione della Polonia di aderire all'Unione Europea rende necessario preparare le PMI alla accresciuta concorrenza all'interno dell'Unione Europea. In questa situazione il sostegno dato al settore delle PMI lo rende in grado di poter assorbire i lavoratori espulsi dalle industrie ristrutturare. Tale sostegno rende possibile ai dipendenti licenziati di lavorare all'interno del settore delle PMI (attraverso la formazione, ecc. ...) e allo stesso tempo garantisce un sostegno rivolto al settore, perché questo possa creare nuovi posti di lavoro nelle aree dove la riconversione industriale ha avuto luogo.

Tale sostegno diretto al settore da parte del governo include la riduzione e la rimozione delle barriere burocratiche all'espansione, la revisione del sistema delle imposte, la riduzione degli oneri e l'uso più efficiente delle finanze pubbliche. Questi obiettivi specifici implicano attività volte a: promuovere il sistema di consulenza per gli imprenditori, migliorare l'accesso all'informazione, estendere il sistema dei fondi di garanzia

(*) N.d.t. PHARE ESC, *Economic and Social Cohesion*, programma volto ad accrescere la coesione economica e sociale all'interno dei paesi in pre-adesione al fine di una loro piena associazione alla politica regionale dell'Unione Europea.

del credito, come anche introdurre programmi di incentivo allo sviluppo del mercato dei capitali.

I principali strumenti di realizzazione del programma sono costituiti non solo da tali strumenti legislativi e strumentali, come: modifiche nell'ambito della tassazione, legge sul lavoro, creazione di un sistema extra scolastico per la formazione degli imprenditori o privatizzazione delle PMI di proprietà dello Stato, ma si riferisce anche al sostegno diretto alle imprese espresso per mezzo di:

- co-finanziamento di attività di ricerca e sviluppo e della loro attuazione,
- co-finanziamento di servizi informativi riguardanti le innovazioni, le nuove tecnologie e le possibilità di esportazione,
- sostegno alla partecipazione delle PMI in fiere e missioni economiche,
- co-finanziamento del Fondo di Garanzia del Credito Nazionale, dei fondi di garanzia regionali, come anche la creazione di una rete di consulenze per le PMI nella sfera dei fondi di garanzia basati sul Sistema nazionale dei servizi.

Alla realizzazione delle misure più importanti sarà garantito un sostegno da garantire nei prossimi anni per mezzo dei programmi Phare di costruzione delle istituzioni ed investimento nell'acquis communautaire (Phare IB e IA) negli ambiti seguenti:

- creazione di una istituzione professionale per il complesso sostegno alle imprese in Polonia (Agenzia Polacca per lo Sviluppo dell'Imprenditorialità),
- sostegno finanziario per attività innovative e di attuazione,
- sviluppo di infrastrutture economiche, reti di consulenza e di informazione economica, corsi di formazione,
- creazione di un sistema di assistenza finanziaria quando vengono istituiti Fondi di assicurazione dei contratti di esportazione reciproci (*Mutual Exports Contracts Insurance Funds*),
- diffusione della conoscenza sulle regolamentazioni obbligatorie nel mercato comune,
- co-finanziamento della partecipazione delle imprese polacche nei programmi dell'Unione Europea sulla creazione della cooperazione economica internazionale;

— promozione di istituzioni non-bancarie di assistenza allo sviluppo finanziario alle PMI ⁽²⁴⁾.

Attività all'interno del programma Phare ESC

Mentre la realizzazione delle attività elencate, intesa nella prospettiva di un intero paese, è cofinanziata principalmente dalle risorse dei programmi Phare IB e Phare IA, è già stato affermato come alcune attività complementari saranno anch'esse finanziate su larga scala all'interno del quadro del programma Phare ESC. Durante i prossimi tre anni circa il 20% di queste risorse (ovvero circa 97 milioni di euro) sarà destinato al sostegno degli investimenti per le piccole e medie imprese.

I principali gruppi di strumenti utilizzati all'interno del quadro di questa componente annoverano:

— contributi per avviamenti, aumenti del livello degli investimenti e modernizzazione delle PMI.

I contributi possono essere destinati alla fondazione di nuove PMI in settori definiti nelle strategie di sviluppo regionale delle province, come anche a nuovi investimenti in soluzioni innovative, risparmio energetico e tecnologia rispettose dell'ambiente (incluso il rinnovo di impianti e macchinari), che condurrebbero alla creazione di nuovi posti di lavoro.

— La capitalizzazione dei sistemi di credito locali e regionali e dei sistemi di garanzie dei crediti per le PMI.

Le forme preferite di sostegno alle PMI all'interno del quadro di questo strumento vanno dalle iniziative come sovvenzioni per ammodernamento, per la creazione di nuovi posti di lavoro e la riduzione degli interessi bancari, alle garanzie dirette e reciproche delle PMI. Il sostegno al credito deve essere fornito attraverso fondi di credito locali e regionale e sistemi di garanzie del credito ed è stabilito che le sovvenzioni devono innanzi tutto capitalizzare gli esistenti sistemi non bancari regionali e locali di sostegno delle PMI. Tuttavia, in casi speciali, nelle province sprovviste di tali sistemi, lo Stato sosterrà la creazione di nuove entità.

⁽²⁴⁾ MINISTRY OF ECONOMY (1999b), *op. cit.*, p. 31.

— Strumenti di informazione e consulenza per le PMI.

L'introduzione di questo strumento dovrebbe essere realizzata attraverso le esistenti istituzioni regionali e locali specializzate nel sostegno dell'attività di impresa — quali centri di sostegno dell'imprenditorialità, incubatrici e agenzie di sviluppo locale e regionale.

— Sostegno della creazione di nuove imprese, inclusi gli investimenti esteri, che creano posti di lavoro competitivi e di qualità nell'industria.

Deve essere sottolineato come la creazione di nuove imprese sia uno degli elementi fondamentali della strategia di sviluppo regionale diretta all'aumento della crescita economica e al ricorso al potenziale di sviluppo endogeno, per tale motivo il problema della corretta allocazione delle risorse resta di grande importanza. In questo ambito l'assistenza dovrebbe essere fornita sotto forma di sussidio per la costruzione e l'adattamento delle infrastrutture dell'attività d'affari, includendo prevalentemente l'ampliamento delle infrastrutture indispensabili al funzionamento e allo sviluppo delle imprese regionali (scambi, edifici per fiere, incubatrici, centri per attività d'affari, centri di informazione per l'attività d'affari, facoltà di economia e commercio), investimenti che incoraggino le imprese a localizzare la loro attività nell'area (terreni ed edifici per attività di produzione e di fornitura di servizi), come anche infrastrutture per l'esercizio delle attività di produzione e di artigianato.

3.2.2. *La ristrutturazione industriale*

Sin dall'inizio delle riforme polacche si è verificata una crescita significativa negli assetti proprietari privati dell'industria, con conseguenti aumenti nella produzione. Tuttavia, a differenza della situazione dell'industria all'interno dell'Unione Europea, l'industria polacca è caratterizzata da livelli tecnici e tecnologici bassi in molti settori, con produzioni che richiedono elevati consumi di energia e di capitale, con conseguente bassa capacità competitiva di molti prodotti. Le imprese statali, grandi e in perdita, dominano in un certo numero di settori.

La conservazione di queste imprese assorbe una parte importante dei fondi pubblici che, a loro volta, limitano l'ammontare del finanziamento disponibile per sostenere imprese con potenziale di sviluppo. Esistono difficoltà specifiche nell'industria del carbone, nella produzione del metallo e nell'industria della difesa.

La concentrazione di queste industrie nella provincia della Slaskie e in singole città di media grandezza in alcune aree della Polonia, porta effetti economici e sociali considerevoli per le economie regionali e locali.

Fino all'anno 2002 le attività saranno concentrate sulla ristrutturazione di tre settori:

- estrazione di carbone,
- acciaio ed industria metallurgica,
- industria della difesa⁽²⁵⁾.

Al fine di aumentare l'efficienza economica delle industrie dell'estrazione del carbone e della lavorazione dell'acciaio e migliorare la loro capacità competitiva internazionale, divengono necessarie una riduzione nella produzione, come anche nell'occupazione. Questa verrà affiancata dal sostegno agli investimenti per la modernizzazione tecnologica, la riduzione nel consumo di energia, il ridimensionamento dell'impatto ambientale e il miglioramento della qualità e della struttura di produzione. A parte ciò, degli strumenti di sostegno saranno applicabili ai dipendenti licenziati, per aiutarli nella riqualificazione e nell'avviamento di nuove attività. Le attività saranno intraprese nel contesto del processo di privatizzazione da effettuarsi entro la fine del 2001.

Per quanto concerne l'industria della difesa, alcuni passi verranno intrapresi, inclusa la privatizzazione dove appropriato, per cambiare il modo in cui essa è organizzata e funziona.

I livelli di produzione saranno ridimensionati in funzione delle necessità delle forze armate polacche e delle richieste di esportazione.

Questi cambiamenti implicheranno una ristrutturazione della forza lavoro, inclusa la riduzione dei livelli di occupazione. Lo Stato sosterrà i necessari cambiamenti tecnici e tec-

(25) MINISTRY OF ECONOMY (1999b), *op. cit.*, p. 28.

nologici dei processi produttivi, così come aiuterà i lavoratori licenziati attraverso indennità di disoccupazione e programmi di riqualificazione.

Le azioni intraprese nell'ambito della ristrutturazione industriale saranno co-finanziati dalle risorse Phare IA e IB.

3.2.3. *Cambiamenti strutturali nell'industria agricola e della pesca*

All'interno del processo di integrazione europea, la concorrenza dell'agricoltura polacca e le opportunità di sviluppo per gli abitanti delle aree rurali dipendono: dall'attuale struttura agricola, dal sostegno finanziario per l'agricoltura, dalla concorrenza dell'industria di trasformazione alimentare polacca, dalle opportunità di trovare lavoro al di fuori del settore agricolo e dalle condizioni di vita nelle aree rurali. In riferimento alla situazione nei paesi dell'Unione Europea, l'agricoltura polacca è caratterizzata in genere dalla sovra-occupazione del settore agricolo in un certo numero di aree, dalla piccola dimensione delle fattorie, dalla scarsa efficienza della produzione e da un basso livello di produzione commerciale. In aggiunta esiste un divario infrastrutturale negli elementi di base delle infrastrutture sociali e tecniche, se paragonate con le aree rurali dell'Unione Europea.

Con riferimento alla necessaria dimensione degli aggiustamenti nel periodo che precede l'adesione è necessario introdurre un ampio programma di assistenza al cambiamento strutturale nell'agricoltura polacca, fornendo eguali opportunità di sviluppo per gli abitanti delle aree rurali. Tale programma è stato previsto nel documento «Politica strutturale coerente dell'agricoltura e dello sviluppo rurale» approvato dal governo polacco nel luglio 1999.

Gli obiettivi di medio periodo della politica strutturale in relazione all'agricoltura e alle aree rurali riguardano:

— gli interventi sulle condizioni di vita della popolazione delle campagne, in conformità agli standard moderni e la concessione agli abitanti delle aree rurali dell'opportunità di realizzare i loro obiettivi economici, formativi, sociali e culturali,

— la ristrutturazione del settore dell'agricoltura, che ne consenta l'adattamento di successo alla situazione economica e sociale in mutazione,

— gli interventi sulle condizioni di uno sviluppo bilanciato delle aree rurali, al fine di consentire la protezione delle risorse ambientali e dell'eredità culturale rurale,

— la crescita nella concorrenza dei prodotti dell'industria alimentare polacca sul mercato nazionale e estero e la predisposizione di impianti di trasformazione alimentare per il loro funzionamento all'interno dell'Unione Europea.

All'interno del quadro delle priorità del piano di sviluppo preliminare « Cambiamenti strutturali nell'agricoltura e pesca, sviluppo rurale » negli anni 2000-2002 il sostegno delle risorse pubbliche co-finanziate dal programma SAPARD (A-D) sarà concentrato su:

— sviluppo e miglioramento delle infrastrutture nelle aree rurali; il sostegno sarà dato principalmente alle infrastrutture tecniche delle comuni rurali e delle piccole città,

— sviluppo e diversificazione dell'attività economica a garanzia di un reddito alternativo, specialmente attraverso la creazione di condizioni per redditi aggiuntivi per gli agricoltori al di fuori dell'agricoltura e la creazione di posti di lavoro nelle aree rurali,

— miglioramento nella trasformazione e nel marketing dei prodotti agricoli e della pesca, il sostegno sarà dato agli investimenti per l'ammodernamento degli impianti di lavorazione dei prodotti alimentari e della pesca e di istituzioni che forniscono i mercati di prodotti agricoli e ittici di servizi nell'ambito della promozione e del marketing. Il sostegno a gruppi di produttori e alle loro associazioni completerà queste azioni,

— investimenti in società agricole da concentrare sul miglioramento nell'efficienza della produzione e della qualità, come anche sulla prevenzione dell'impatto negativo sull'ambiente,

— aggiustamento nell'ambito del rafforzamento istituzionale e negli investimenti collegati nell'ambito dell'amministrazione e della trasformazione strutturale nell'agricoltura e nelle aree rurali, miglioramento nella qualità delle strutture, supervisione veterinaria e fitosanitaria.

Attività di investimento complementari nell'ambito della ristrutturazione delle aree rurali in certe province possono es-

sere condotte anche all'interno del programma Phare ESC, all'interno del quale il sostegno sarà offerto per rendere moderne e allargare le infrastrutture locali nelle aree rurali, creando PMI oltre l'attività agricola, come corsi di formazione e miglioramento del livello di istruzione per gli abitanti delle aree rurali⁽²⁶⁾.

3.2.4. *Crescita nell'innovazione*

L'abilità di creare ed assorbire le innovazioni migliora il tasso di competitività dell'economia del paese, come anche la concorrenza a livello regionale. La crescita in innovazione dell'economia polacca è una condizione importante per l'accelerazione del processo di convergenza a livello nazionale e di provincia. Maggiori investimenti in istruzione (incluse questioni relative all'innovazione), potenziale R&S, sviluppo di infrastrutture istituzionali a sostegno dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, hanno un significato speciale per l'incremento del livello delle innovazioni nell'economia polacca.

Sviluppo dell'innovazione

Molte attività intraprese nel quadro dello sviluppo dell'innovazione (specialmente quelle che puntano a dare forma ad attitudini innovative) possono essere classificate anche nella categoria degli investimenti in risorse umane. Tuttavia questo non cambia il fatto che, questa parte delle azioni intraprese, che si riferisce a tutte le regioni della Polonia (indipendentemente dalla classificazione in una di queste categorie), è co-finanziata principalmente dalle risorse del programma Phare IB. Con questo in mente ci si può concentrare sui tipi di iniziative intraprese nel campo della crescita dell'innovazione.

In base al « Concetto di sviluppo economico di medio periodo della Polonia entro il 2002 », i principali indirizzi delle attività fino all'anno 2002, che puntano ad aumentare l'innovazione dell'economia, sono costituiti da:

— la creazione di meccanismi e strutture favorevoli all'attività di innovazione,

⁽²⁶⁾ MINISTRY OF ECONOMY (1999b), *op. cit.*, p. 32-34.

- lo sviluppo di atteggiamenti di innovazione,
- l'incremento dell'applicazione efficiente delle soluzioni moderne all'economia.

All'interno del quadro delle sopra esposte priorità, saranno attuati, sia gli investimenti che il rafforzamento delle strutture istituzionali nella sfera dell'innovazione. L'attuazione della prima priorità si concentrerà sull'inclusione della Polonia nel sistema europeo di monitoraggio e previsione degli andamenti di sviluppo nella tecnologia, sul sostegno delle attività delle istituzioni che promuovono i processi di innovazione e sul sostegno alla costituzione di un centro del design. La costruzione di parchi tecnologici — istituzioni complesse che assicurino l'effettiva utilizzazione dei risultati della ricerca per fini economici e sociali — sarà anch'essa incoraggiata. La legge sulla R&S sosterrà i meccanismi e le strutture per l'innovazione.

Le attività incentrate sulla formazione di atteggiamenti innovativi consistono: nella formazione degli insegnanti sugli atteggiamenti innovativi, nell'incoraggiamento dello sviluppo degli interessi e delle conoscenze fra i giovani, nei cambiamenti nel sistema di istruzione verso una istruzione che interessi l'innovazione imprenditoriale. Saranno anche sviluppati strumenti di sostegno all'innovazione e di partecipazione delle PMI al V Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico dell'Unione Europea.

L'aumento dell'applicazione efficiente di esempi moderni in economia dovrà essere intrapreso per mezzo della promozione della tecnologia dell'informazione, dell'attrazione di investimenti esteri in settori innovativi e tecnologicamente avanzati, come anche della creazione delle condizioni per lo sviluppo di istituzioni di capitale di rischio⁽²⁷⁾.

A fianco del finanziamento all'interno del quadro del programma Phare IB, saranno sponsorizzate attività complementari su scala regionale introdotte attraverso le risorse del programma Phare ESC. Queste si concentreranno sull'introduzione di nuovi o supplementari programmi di istruzione esistenti sulle attività innovative, sulla comprensione del ruolo delle innovazioni sia nell'economia che nella società, sulla presentazione di teorie dell'innovazione, sulle migliori pratiche in

(27) MINISTRY OF ECONOMY (1999b), *op. cit.*, p. 31-32.

attività di innovazione e sull'introduzione di corsi di formazione specializzati per dirigenti del settore delle tecnologie avanzate.

Un altro ambito nel quale le azioni sono co-finanziate con risorse provenienti dal programma Phare ESC e che rimane in stretta soggezione e collegamento meritocratico all'idea di crescita nell'innovazione, è il problema del sostegno all'innovazione e al trasferimento tecnologico.

Sostegno alle innovazioni e al trasferimento tecnologico

In Polonia, la carenza di imprese in grado di auto-finanziare il loro sviluppo implica che il bilancio mantenga il suo ruolo di guida nel finanziamento della ricerca e di progetti di sviluppo nel settore della « scienza ». Si tratta di una specie di sostituto indispensabile per mantenere il livello minimo dei programmi di ricerca richiesti dall'economia, tanto più che i dati statistici mostrano una tendenza sfavorevole, che si riflette nel decrescente numero di domande di brevetti depositate. Per esempio nel 1998 l'Ufficio dei Brevetti ricevette solo 2.407 soluzioni tecniche e tecnologiche originali presentate per la concessione del brevetto. Questo significa che in Polonia una innovazione vale per 15 mila abitanti, rimanendo molto al di sotto della media dell'Unione Europea. Questo fatto sottolinea in aggiunta l'importanza del ruolo che può essere svolto dall'aiuto finanziario europeo per l'aumento della coesione dell'economia polacca.

In Polonia, la R&S è geograficamente concentrata e localizzata nei più grandi agglomerati urbani. Il 44,2% del prodotto finanziario per la R&S negli anni 1994-1997 era concentrato nella provincia di Mazowieckie, e l'ulteriore 10% nella provincia della Slaskie, mentre era al di sotto dell'1% nelle province di Podlaskie, Lubuskie e Swietokrzyskie. In seguito all'introduzione, dal 1° gennaio 1999, della riforma amministrativa, in un numero di città più piccole, che divennero capitali delle province (per es. Olsztyn, Rzeszów), nuovi centri universitari sono stati fondati, perché fungessero da centri per accrescere le innovazioni e il trasferimento tecnologico, anche nelle regioni più deboli.

Le attività di sostegno dello Stato sono dirette al:

— co-finanziamento della creazione di attività delle istituzioni, che forniscano un uso efficiente dei risultati scientifici

per le necessità dell'economia: centri per il trasferimento tecnologico, parchi tecnologici, istituzioni di consulenza per imprenditori innovatori, incubatrici di innovazione e di imprese; il sostegno può anche riguardare l'utilizzo di capitale di produzione di imprese in ristrutturazione per incubatrici di imprese e centri di sostegno all'innovazione e per il trasferimento tecnologico;

— sostegno finanziario per l'applicazione delle nuove tecnologie-sostegno ad enti commerciali del settore delle PMI attraverso il finanziamento di investimenti innovativi e dei costi di applicazione delle tecnologie moderne. Il sostegno colmerà il divario identificato nell'accesso al finanziamento di progetti innovativi a rischio elevato e sarà concesso in funzione delle necessità di una regione attraverso fondi di sussidio, fondi in prestito o investimenti in capitale di rischio dei fondi di investimento regionali esistenti o di nuova fondazione di tipo *venture capital*.

Nel caso della Polonia l'attuale ammontare dell'aiuto pubblico calcolato come percentuale del PIL rimane considerevolmente basso rispetto alla media europea. Tenendo presente che il PIL della Polonia rappresenta non più del 45% della media dell'Unione Europea, si osservano allarmanti discrepanze fra i 524 euro dell'aiuto pubblico polacco spesi nel 1998 per persona impiegata e i 1.209 euro per cittadino occupato dell'Unione Europea. Questo rapporto certamente non contribuisce definitivamente all'aumento della competitività delle imprese polacche nella prospettiva della loro entrata nel mercato comune.

3.3. *La qualità delle risorse umane*

Il prossimo obiettivo dell'attesa politica di sviluppo statale si focalizzerà sulla qualità delle risorse umane. Questo problema implica in generale attività quali:

— investimenti in infrastrutture di istruzione, incluse in particolare, le infrastrutture del sistema di istruzione universitario di importanza nazionale e provinciale;

— sostegno ai gruppi colpiti negativamente dalla ristrutturazione industriale, aiuto rivolto alle persone per ottenere nuove competenze, in particolare quelle che vivono nelle aree

rurali, come anche lotta contro l'esclusione subita da gruppi specifici in città e da coloro che lavorano o hanno lavorato nelle ex imprese di Stato;

— aiuto finanziario per i programmi che puntano a migliorare le capacità del personale amministrativo polacco, a livello nazionale e regionale.

Le azioni di sviluppo che hanno come obiettivo il miglioramento delle risorse umane possono essere suddivise fra quelle che si riferiscono a tutte le regioni del paese (nell'ambito del programma Phare IB) e quelle collegate al mercato del lavoro e all'istruzione, sottoposte da parte delle province, all'interno del quadro di attuazione delle strategie di sviluppo regionale (circa il 20% del valore del programma Phare ESC negli anni 2000-2002).

3.3.1. *Risorse umane e sviluppo dell'occupazione (attività all'interno del programma Phare IB)*

Fra i principali problemi che la Polonia deve affrontare si possono elencare: un basso tasso di persone con un livello di istruzione universitario, uno sviluppo scarso della formazione professionale, un numero elevato di addetti all'agricoltura, un elevato tasso di persone con capacità professionali basse, osservato specialmente nell'ambiente rurale, un numero ampio di persone che sono appena entrate sul mercato del lavoro (negli anni 1994-1997, circa 400.000 l'anno), come anche una bassissima mobilità delle persone. Il tasso di disoccupazione in Polonia è attualmente, rispetto ai paesi dell'Unione Europea, su di un livello medio del 10,4% (alla fine del 1998), ma esiste anche un'ampia diversificazione regionale del tasso che deriva da una suscettibilità diversa dei mercati del lavoro regionali ai processi di ristrutturazione dei settori dell'economia. Questo fenomeno rende necessario l'uso di strumenti diversi per combattere la disoccupazione.

Come conseguenza delle differenze sopra esposte nella qualità delle risorse umane e nel livello di istruzione rispetto ai paesi dell'Unione Europea e la diversificazione regionale all'interno del paese nel contesto della politica di coesione, è essenziale prendere sia misure orizzontali, riguardanti gruppi sociali specifici in tutto il paese, che regionali, che derivano dalla

strategia di realizzazione dello sviluppo e della ristrutturazione regionale.

Il principale obiettivo della strategia nazionale di occupazione e di sviluppo delle risorse umane è di aumentare la proporzione delle persone occupate, espressa come aumento nella partecipazione della popolazione attiva sul numero totale della popolazione fra i 15 e 64 anni, con un aumento simultaneo nella qualificazione delle risorse umane.

Il principale obiettivo può essere ottenuto attraverso:

- il miglioramento del livello di occupazione, inteso come sviluppo delle risorse umane,
- lo sviluppo dell'imprenditorialità,
- il miglioramento della capacità di adattamento delle imprese e dei loro dipendenti alle mutevoli condizioni esterne,
- il rafforzamento della politica delle pari opportunità sul mercato del lavoro.

Al primo stadio di realizzazione della strategia (2000-2002), l'enfasi maggiore sarà posta sulla predisposizione delle regolamentazioni normative essenziali e sulla creazione di adeguate istituzioni (procedure, infrastrutture istituzionali, ...). I progetti di costruzione delle istituzioni per la realizzazione della strategia da attuare a livello nazionale e co-finanziati dai programmi Phare devono ricoprire: la riforma del sistema di istruzione ed istituzionale, le basi personali e programmatiche per introdurre la « Strategia ... » e in particolare:

1) La realizzazione dei compiti collegati all'introduzione della riforma del sistema di istruzione per fondare un sistema moderno di educazione per i bambini e i giovani, adattato alle richieste di una sviluppata società dell'informazione e dell'economia globale. Questo significa, fra l'altro, la creazione di un sistema in grado di fornire servizi di qualità nell'istruzione scolastica ed extra-scolastica attraverso:

- l'istituzione di un sistema standard di qualificazione professionale, come base standard per la creazione di programmi di educazione e di valutazione,
- i miglioramenti del sistema di istruzione tecnica (attuazione di programmi di esperienza pratica globale, miglioramenti dell'attrezzatura di insegnamento tecnico),

— l'introduzione di un sistema che fornisca un paragone e l'accettazione dei certificati di qualifica da parte del sistema pubblico di valutazione,

— la fissazione di procedure e principi di assegnazione dei centri educativi e di programmazione, il riconoscimento delle qualifiche professionali e di valutazione,

— il rafforzamento del sistema di auto-miglioramento degli insegnanti,

— l'introduzione di qualifiche e di sistemi di remunerazione basati sulle motivazioni per gli insegnanti,

— il sostegno all'introduzione di sistemi di gestione della qualità nei centri educativi.

2) Lo sviluppo dei sistemi di formazione professionale e di riqualificazione dei dirigenti delle PMI.

3) Il miglioramento dei servizi istituzionali del mercato del lavoro attraverso:

— lo sviluppo del sistema di negoziazione dei compiti nel sistema degli Uffici del Lavoro,

— lo sviluppo del personale negli uffici del lavoro e creazione di un sistema di standard per i compiti specifici,

— l'introduzione di nuovi servizi, come « servizi di consulenza decentrati e centri di informazione professionale »,

— l'intensificazione e sviluppo dei servizi di consulenza professionale,

— lo sviluppo della dotazione degli impiegati degli Uffici del lavoro con tecniche e strumenti che aumentino il livello dei servizi offerti (gestione delle offerte di lavoro su computer come strumento per uno scambio a livello nazionale delle informazioni sui posti di lavoro, in preparazione all'introduzione del sistema europeo di scambio delle informazioni sul lavoro EURES),

— l'istituzione di un sistema di assicurazione contro la disoccupazione⁽²⁸⁾.

4) Come elemento della preparazione polacca all'uso effettivo dei fondi pre-adesione e strutturali, incluse le risorse del Fondo Sociale Europeo, è necessario preparare il personale all'utilizzo di tali fondi. Questo sviluppo del personale amministrativo, del governo centrale e del governo autonomo, do-

(28) MINISTRY OF ECONOMY (1999b), *op. cit.*, p. 41.

vrebbe essere raggiunto per mezzo della promozione del dialogo sociale e la preparazione di programmi di investimento che riguardino la formazione professionale, la lotta alla esclusione sociale e la promozione delle pari opportunità. Tutte queste attività devono essere introdotte all'interno del quadro del programma di coesione economica e sociale Phare.

3.3.2. *Il programma di sviluppo delle risorse umane introdotto all'interno del programma Phare ESC*

Il miglioramento delle risorse umane e della loro mobilità, inclusa la capacità di emigrare, è una condizione di base per l'attuazione di successo dei processi di sviluppo e di ricostruzione a livello provinciale. Il miglioramento nelle risorse umane assicura l'incremento nella imprenditorialità in tutta la regione, mentre l'aumento nella mobilità regionale degli abitanti è una condizione per il successo della ristrutturazione delle aree rurali e nelle regioni con industrie in declino.

Accanto alle aree rurali (dove il problema è rappresentato dalla struttura agricola frammentata, in particolare nell'est e sud-est della Polonia), le province nelle quali i processi di trasformazione dell'estrazione di carbone e della produzione industriale del metallo (Silesia Superiore, qualche distretto amministrativo nella Silesia Inferiore e singole città e villaggi: Cracovia, Stalowa Wola, Ostrowiec Swietokrzyski e altre) sono stati attuati, così come le aree e le singole città con industrie della difesa e la leggera (incluso il tessile), hanno necessità specifiche di interventi sui mercati del lavoro e dell'istruzione.

Il sostegno ai professionisti, l'attivazione dei giovani nelle aree di disoccupazione strutturale e di esclusione sociale, costituiscono un problema a parte associato al mercato del lavoro. Tale situazione è presente in alcune province del nord della Polonia e nelle province agricole del sud-est della Polonia.

La priorità si suddivide in due componenti:

- sviluppo delle risorse umane e dell'istruzione,
- rafforzamento delle capacità del personale della pubblica amministrazione nella programmazione e partecipazione alla politica di coesione.

3.3.2.a. *Sviluppo delle risorse umane e dell'istruzione*

All'interno del quadro di questa componente ritroviamo attività nell'ambito della politica dell'occupazione, complementari rispetto alle azioni eseguite all'interno del programma Phare IB, di pronta realizzazione. L'investimento in sviluppo del personale dell'economia regionale introdotto nelle province autonome sarà considerato un importante supplemento alle attività intraprese dal servizio di occupazione all'interno del quadro dei programmi di portata nazionale.

I progetti di investimento co-finanziati attraverso le risorse del programma Phare di coesione economica e sociale interesseranno:

- il sostegno alla formazione professionale e allo sviluppo del personale d'impresa,
- la lotta contro l'esclusione sociale,
- la promozione delle pari opportunità sul mercato del lavoro,
- il sostegno attivo al mercato del lavoro.

Tale componente sarà realizzata attraverso i seguenti gruppi di strumenti:

Corsi di formazione specialistici e riqualificazione professionale:

- per le persone attive (imprenditori inclusi),
- formazione professionale,
- miglioramento e servizi di riqualificazione professionale (in base alle priorità della strategia regionale): trasferimento tecnologico, sviluppo del settore delle PMI (diversificazione delle basi della produzione), sviluppo del turismo, attivazione e sviluppo delle aree rurali,
- per le persone minacciate dalla disoccupazione e disoccupate (specialmente nei distretti toccati da una disoccupazione strutturale particolarmente elevata),
- per personale insegnante,
- informazione professionale e di consulenza (per tutti i gruppi)
- apprendistato e tirocinio per i giovani,

— borse di studio per i giovani appartenenti a gruppi a rischio particolare in aree problematiche identificate.

Gli strumenti sopra menzionati saranno adattati alla situazione economica e sociale di ogni regione e ai problemi dei mercati del lavoro regionali. Simultaneamente negli anni 2001-2002 i programmi del governo negli ambiti delle operazioni attive sul mercato del lavoro saranno co-finanziati all'interno del quadro del programma Phare di coesione economica e sociale. Il finanziamento polacco dovrebbe avere origine dalle risorse del Fondo per il Lavoro. Due tipi di strumenti saranno promossi:

— la formazione e riqualificazione delle persone registrate come disoccupati;

— all'interno del quadro di questo strumento sarà attuato un metodo traccia (*plot method*) basato su piani di lavoro individuali di disoccupati e un approccio integrato.

Apprendistati e periodi di corsi di formazione speciali per adulti e laureati registrati come disoccupati. Fra i beneficiari dei progetti attuati all'interno del quadro della componente dovrebbero essere inclusi:

— imprenditori o potenziali imprenditori (PMI),

— dipendenti che migliorino le loro qualifiche (principalmente PMI),

— persone minacciate dalla disoccupazione (dipendenti di impianti in ristrutturazione, abitanti di aree rurali, giovani e donne),

— disoccupati,

— personale di istruzione (maestri, dipendenti di istituzioni di formazione).

Il risultato atteso riguarda:

— un migliore adattamento delle qualifiche del personale dell'economia regionale alle mutevoli necessità dell'economia, risultante in un migliore adeguamento delle imprese (le PMI in particolare) alle richieste del mercato e all'aumento della loro competitività e innovazione,

— la lotta alla disoccupazione fra i gruppi a rischio e i laureati, la lotta all'esclusione sociale, la promozione delle pari opportunità sul mercato del lavoro,

- l'influenza positiva sui processi di ristrutturazione (aree rurali, industrie in declino),
- lo sviluppo delle istituzioni di formazione professionale e la preparazione delle regioni polacche all'assorbimento delle risorse del Fondo Sociale Europeo in seguito all'adesione della Polonia ⁽²⁹⁾.

3.3.2.b. *Rafforzamento delle capacità del personale della pubblica amministrazione di programmare e partecipare alla politica di coesione*

Migliori qualifiche del personale amministrativo del governo e degli enti locali autonomi costituiscono una condizione indispensabile per partecipare alla politica di coesione dell'Unione Europea e al ricorso dei fondi strutturali. L'ambito dell'aggiustamento in questo campo è immenso e ricopre: il miglioramento nelle capacità di programmazione, monitoraggio, controllo finanziario, applicazione delle procedure di co-finanziamento, come anche dei programmi e progetti di gestione. Al fine di utilizzare i fondi strutturali in modo efficiente è stato valutato che fino all'anno 2002 le attività dirette a questo scopo dovrebbero interessare migliaia di persone in Polonia ad ogni livello di gestione.

All'interno del quadro di questa componente, dovrebbero essere realizzate le attività che aumentano le capacità delle regioni di programmare e attuare la politica regionale. Il sostegno può anche essere offerto ad attività, che includano *partner* sociali nel processo di formulazione e attuazione della politica di coesione. Il sostegno è concesso anche sotto forma di assistenza tecnica, organizzazione di seminari e di visite di studio, come anche di acquisto di infrastrutture collegate con i programmi di formazione attuati. Al fine di ottenere un'efficienza elevata nella fornitura di attività di formazione per la pubblica amministrazione, una parte delle attività all'interno del quadro della componente dovrà essere attuata attraverso partneriati di istituzioni pubbliche provenienti dagli stati membri e candidati (gemellaggio).

(29) MINISTRY OF ECONOMY (1999b), *op. cit.*, p. 55.

I beneficiari dei progetti condotti all'interno del quadro della componente includeranno:

- il personale dell'amministrazione pubblica a livello centrale e regionale che partecipi al processo di programmazione e di controllo della politica regionale, così come alla supervisione e al controllo finanziario,

- l'amministrazione autonoma delle province che formula strategie e piani di sviluppo, identificando e controllando i processi di attuazione dei programmi e dei progetti,

- l'amministrazione pubblica che partecipa alla realizzazione della politica di coesione,

- i partner sociali, le ONG, le istituzioni che partecipano al processo di realizzazione della politica di integrazione.

I risultati attesi interesseranno:

- i miglioramenti nella capacità del personale e nel rafforzamento istituzionale dell'amministrazione regionale e centrale per la programmazione, il monitoraggio e il controllo della politica di coesione economica e sociale co-finanziata attraverso i fondi strutturali dell'Unione Europea⁽³⁰⁾.

3.4. Piano finanziario generale

La realizzazione dell'importanza dell'aiuto finanziario dell'Unione Europea necessita della familiarizzazione con i processi interrelati, dai quali dipendono le risorse disponibili per l'attuazione della politica di coesione in Polonia.

Queste sono:

- l'incremento annuo dei fondi destinati al finanziamento dei progetti di investimento pubblici e privati associati all'attuazione del programma di sviluppo nazionale, nel rispetto delle disposizioni della « Strategia della finanza pubblica e dello sviluppo economico fino al 2010 » e del « Concetto di sviluppo economico di medio-periodo della Polonia nel 2002 »,

- l'effettivo riorientamento delle spese attuato a partire dalle azioni di natura sociale e settoriale verso compiti orientati regionalmente, che dovrebbe assicurare una parte importante dei requisiti di co-finanziamento dei programmi di assistenza dell'Unione Europea a partire dal bilancio nazionale,

⁽³⁰⁾ MINISTRY OF ECONOMY (1999b), *op. cit.*, p. 56.

— il graduale incremento della quota del governo locale nella fornitura delle risorse, che in tal modo aumenta la somma di fondi che possono essere destinati sia per l'attuazione indipendente della politica di coesione, che per l'attuazione della stessa politica utilizzando fondi nazionali e dell'Unione Europea,

— il rafforzamento della capacità delle pubbliche amministrazioni di programmare, gestire, supervisionare e effettuare il controllo finanziario sui fondi destinati all'attuazione della politica di coesione.

Le decisioni prese al Vertice di Berlino specificavano i valori concreti di ognuno dei programmi che costituiscono l'aiuto finanziario dell'Unione Europea. Dei 2.589 milioni di euro dai quali possono provenire gli stanziamenti indicativi delle risorse di pre-adesione:

— 483 milioni di euro saranno destinati direttamente per il programma Phare di assistenza alla coesione socio-economica attuato attraverso le strutture regionali (Phare ESC),

— 138 milioni di euro provengono dalle risorse del Programma Phare Crossborder,

— 121 milioni di euro dal programma di costruzione delle istituzioni, da destinare ad azioni che siano direttamente legate all'attuazione della politica di coesione socio-economica nazionale (Phare IB),

— 187 milioni di euro saranno destinati per progetti di investimento che sono direttamente associati all'attuazione dell'*acquis communautaire* in aree conformi all'ambito di intervento dei fondi strutturali (Phare IA),

— 1.154 milioni di euro provengono dal programma ISPA per l'attuazione di grandi progetti di investimento nelle infrastrutture di trasporto nei corridoi europei e nella protezione dell'ambiente,

— 506 milioni di euro per l'attuazione del programma di sviluppo dell'agricoltura, pesca e sviluppo rurale - SAPARD.

Negli anni 2000-2002, per il co-finanziamento di programmi e progetti attuati all'interno del Piano Preliminare di Sviluppo Nazionale saranno destinati alla Polonia circa 1.450 milioni di euro provenienti dal bilancio nazionale, dai bilanci degli enti di governo territoriale e da altre fonti pubbliche, incluse i fondi concessi. Questi fondi saranno spesi nel periodo 2000-2006. In questo modo, il tasso medio di co-finanziamento

dell'assistenza comunitaria raggiungerà il 36%, ma sarà differenziato considerevolmente in funzione del tipo di investimento e, nel caso di programmi orientati regionalmente, anche della natura e dell'aggravamento dei problemi strutturali nelle provincie specifiche.

Tabella 4 - Livelli indicativi di co-finanziamento del Piano Preliminare di Sviluppo Nazionale per fonti pubbliche interne in base agli assi di sviluppo.

<i>Assi di sviluppo</i>	<i>PHARE IB in %</i>	<i>PHARE IA in %</i>	<i>PHARE PSSE/ CBS in %</i>	<i>SAPARD in %</i>	<i>ISPA in %</i>
Miglioramento della capacità competitiva dell'economia	25	25			
Cambiamenti strutturali nell'industria dell'agricoltura e della pesca, sviluppo rurale.				52	
Modernizzazione e allargamento della rete di trasporto.	25	25			36
Ammodernamento e sviluppo delle infrastrutture di trasporto	25	25			33
Risorse umane e sviluppo dell'occupazione	59				
Sviluppo regionale	30		32		
Media	29	25	32	52	34

Fonte: MINISTRY OF ECONOMY POLAND (1999b), *op. cit.*, p. 71.

È anche necessario capire che le risorse per il co-finanziamento di alcune attività, specialmente in riferimento alla costruzione di infrastrutture di trasporto, proverrà in parte da prestiti assunti dal governo polacco nei confronti di istituzioni finanziarie internazionali.

Conclusioni

Una delle principali priorità della politica di sviluppo è la promozione della capacità competitiva dell'economia nazio-

nale. Le principali condizioni di progresso nella capacità competitiva possono essere viste come:

- migliore qualità dell'ambiente istituzionale⁽³¹⁾;
- migliori infrastrutture;
- qualità più elevata dei fattori di produzione⁽³²⁾.

Tutti questi obiettivi richiedono un sostegno finanziario da parte del governo. Le possibilità dei governi (in particolare delle economie in transizione nell'Europea Centro-Orientale) sono tuttavia limitate da altre priorità, collegate in particolare alla stabilizzazione e alla politica anti-inflazionistica. Nel caso della Polonia bisogna prendere in considerazione un elemento aggiuntivo e comunque molto importante: l'aspirazione a diventare membri dell'Unione Europea. Anche questo richiede spese aggiuntive, ma crea inoltre nuove opportunità collegate al sostegno finanziario estero proveniente dall'Europa e da altre istituzioni finanziarie internazionali.

In base all'opinione di molti specialisti, la politica di sviluppo in Polonia, nonostante molti successi e progressi visibili, è ancora troppo passiva. Troppo poco è stato fatto per aumentare la capacità competitiva internazionale dell'economia, in particolare per migliorare la qualità delle infrastrutture e del capitale umano, come delle istituzioni pubbliche. Necessario è anche un sostegno maggiormente dinamico alla politica orientata all'esportazione, come un sistema di aiuto per le piccole e medie imprese e le regioni sotto-sviluppate. Il ruolo del sostegno finanziario internazionale, se utilizzato appropriatamente, può essere molto importante, sebbene anche questo non debba essere sopravvalutato. Questo è il motivo per cui una grande attenzione è stata dedicata in questo testo all'argo-

⁽³¹⁾ Per istituzioni si intendono (come già North D. e Pejovich S.) gli accordi legali, amministrativi e consuetudinari posti alla base dell'interazione umana reiterata. La loro principale funzione è quella di rafforzare la prevedibilità del comportamento umano. La natura delle istituzioni di interazione (libertà, religione, etica, legge, ambiente economico) determina il tipo e la dimensione dei costi di transazione (costi derivanti dal fare scambi e dai meccanismi di protezione della struttura istituzionale).

⁽³²⁾ Si veda DUNNING J. (1991), *Governments, Economic Organisation and International Competitiveness*, in *Corporate and Industry Strategies for Europe*, Elsevier Science Publishers B.V., p. 41-71.

mento del sostegno finanziario interno, ma anche internazionale, allo sviluppo.

Bibliografia

- A.A.V.V. (1999), *International Economic Report 1998/99*, World Economy Research Institute, Warsaw School of Economics, Warsaw.
- ABT S. (1997), *The Environmental Aspects of Building a System of Highways in Poland*, in DOLEGOWSKI T. (1997) (ed.), *Trans '99 - Common Europe: Economic Dilemmas of Transport and Ecology*, Warsaw.
- BALCEROWICZ L. (1995), *Wolność i rozwój*, Znak, Kraków.
- CHRAbonszcZEwsKA, E. (1998), *Rozwój i internacjonalizacja rynku finansowego w Polsce*, IGS SGH 185/98.
- DUNNING J. (1991), *Governments, Economic Organisation and International Competitiveness*, in *Corporate and Industry Strategies for Europe*, Elsevier Science Publishers B.V.
- FOREX POLSKA (1999), *Przewodnik po rynku pieniesno-walutowym*.
- MINISTRY OF ECONOMY (1999a), *Poland's Economy in 1998 - Report*, Warsaw.
- MINISTRY OF ECONOMY POLAND (1999b), *Preliminary National Development Plan 2000-2002*, Warsaw, December.
- ROSATI D. (1998), *Polska droga do rynku*, PWE, Warszawa.
- WOJEWÓDZKA-KRÓL K. (1999), *Rozwój infrastruktury transportu*, Uniwersytet Gdanski, Gdansk.
- ZAWILLINSKA I. (1999), *The Policy of Direct Export Support in Polish Perspective*, World Economy Research Institute, Warsaw School of Economics, Warsaw.

