

Osservatorio

Economie reali e politiche per le imprese
nei Paesi dell'Europa centrale e sud-orientale

Schede Paese

La Croazia di fronte alla crisi

Maggio 2009

Contenuto

<i>Il quadro e il progresso delle riforme</i>	3
<i>I vincoli ed i problemi strutturali: lo stato dell'arte</i>	5
<i>La Croazia e la crisi</i>	8
<i>Osservatorio sulle misure anticrisi</i>	9

INFORMEST

Service and
Documentation Centre
for International
Economic Cooperation

Centro di Servizi e
Documentazione per
la Cooperazione
Economica Internazionale

Sede Legale

Via Cadorna 36
34170 Gorizia
T. +39 0481 597411
F. +39 0481 537204
informest@informest.it

P.Iva 00482060316
REA 57883

Iscrizione Reg. Persone
Giuridiche di Gorizia n.1

Sede di Trieste

Area Studi e Ricerche ISDEE
Corso Italia 27
34100 Trieste
T. +39 040 639130
F. +39 040 634248
isdee@informest.it

Sede Veneta

Piazza Zanellato 5
35131 Padova
T. +39 049 7800738
F. +39 049 7800721
sedepadova@informest.it

www.informest.it

www.est-ovest.eu

IL QUADRO E IL PROGRESSO DELLE RIFORME

Come in altri paesi dell'area coinvolti nel conflitto seguito alla dissoluzione della ex-Jugoslavia, anche in Croazia il **processo di transizione è stato avviato in ritardo**. Nel corso degli anni '90 i processi di "riforma" sono stati sfruttati dal potere politico per affermare e consolidare il proprio controllo sulla sfera economica. Un primo processo di privatizzazione è stato infatti pilotato in modo da concentrare il controllo di molte imprese statali in poche fidate mani creando una ristretta cerchia di tycoon. La carenza di risorse ed il conflitto hanno prodotto un lungo ciclo di disinvestimento, che combinandosi con la perdita dei mercati tradizionali della ex Jugoslavia hanno generato una prolungata crisi economica ed una grave **perdita di competitività dei settori produttivi** nazionali. Negli anni '90 il modello di "sviluppo" si è basato sul mantenimento della pace sociale mediante sistematici sussidi alle imprese oramai fuori mercato, la difesa del potere d'acquisto mediante una politica monetaria incentrata sulla stabilità di una valuta nazionale sopravvalutata, nonché sull'espansione dell'amministrazione pubblica.

In seguito alla svolta democratica dell'anno 2000, il grave dissesto finanziario in cui si è trovato il paese ha ritardato l'avvio di veri piani di sviluppo economico, in quanto gran parte delle risorse messe a disposizione inizialmente sia dai donatori sia dalle istituzioni finanziarie multilaterali sono state utilizzate per la stabilizzazione e il consolidamento dei conti pubblici nonché per il mantenimento della pace sociale. La conclusione di vari **accordi di stand-by con il FMI** (tra il 2001 e il 2006) ha comportato l'avvio di un percorso di risanamento controllato dei conti pubblici e, in una seconda fase, l'avvio di alcune riforme strutturali quali quella del sistema previdenziale. Il risanamento delle grandi imprese industriali è stato avviato a rilento, anche per difendere i livelli occupazionali. Il quadro di garanzia costituito dall'assistenza delle IFI e l'avvio dei processi di democratizzazione e di stabilizzazione economica ha favorito **l'afflusso di capitali esteri**, stimolato inoltre da un vasto piano di privatizzazione resosi indispensabile per finanziare lo sviluppo del paese e i suoi crescenti squilibri. Buona

parte del settore dei servizi è stato interessato da un piano di cessione, mentre l'annunciata revisione delle privatizzazioni degli anni '90 ha avuto scarsa applicazione. In particolare, oltre il 90% del settore bancario risulta oggi controllato da gruppi esteri. Parallelamente è stato avviato un vasto piano di infrastrutturazione nazionale (in particolare autostradale) che ha costituito il fulcro del piano di rilancio economico.

Tabella 1 – Comparazione livelli di progresso nei processi di riforma e Capacità di Governance

	Bulgaria	Croazia	Moldavia	Polonia	Rep. Ceca	Romania	Slovacchia	Slovenia	Serbia	Ucraina	Ungheria	PECO-5
GP	4	3,33	3,00	3,33	4,00	3,67	4	3	2,67	3	4	3,67
PP	4	4,33	4,00	4,33	4,33	3,67	4,33	4,33	3,67	4	4,33	4,33
GRI	2,67	3	2,00	3,67	3,33	2,67	3,67	3	2,33	2	3,67	3,47
LP	4,33	4	4,00	4,33	4,33	4,33	4,33	4	4	4	4,33	4,26
CC	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	3,67	4,33	4,33	4,33
PC	3	2,67	2,33	3,33	3,00	2,67	3,33	2,67	2	2,33	3,33	3,13
BI	3,67	4	3,00	3,67	4,00	3,33	3,67	3,33	3	3	4	3,73
NB	3	3	2,00	3,67	3,67	3,00	3	3	2	2,67	4	3,47
I	3	3	2,33	3,33	3,33	3,33	3	3	2,33	2,33	3,67	3,27
Tot.	3,56	3,52	3,00	3,78	3,81	3,44	3,74	3,41	2,85	3,07	3,96	3,74
G	2,44	1,89	0,93	2,59	2,82	2,05	2,71	3,21	1,74	1,16	2,9	3,75

Legenda: [Transition Report 2008] GP = Privatizzazioni su larga scala; PP = Privatizzazioni su piccola scala; GRI = Gestione e Ristrutturazioni Aziendali; LP = Liberalizzazione dei prezzi; CC = Commercio estero e sistema valutario; PC = Politica della concorrenza; BI = Riforma settore bancario e liberalizzazione tassi di interesse; NB = Mercati dei titoli e istituzioni finanziarie non bancarie; I = Riforma infrastrutture. [Nations in Transit 2008] G = Media di quattro indici riscaldati per permettere la comparazione con gli indici precedenti: Governance nazionale; Governance locale; Quadro legislativo ed indipendenza della magistratura; Corruzione. Per la Repubblica Ceca i valori sono relativi al 2007 in quanto il paese non è presente nel Transition Report 2008. PECO-5: Polonia, Rep. Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

La Croazia presenta una struttura economica tipicamente post-industriale, con il settore dei servizi che concorre con il 61,2% alla formazione del valore aggiunto nazionale (dato 2007). Tuttavia, l'importanza del settore dei servizi è dovuta non solo ad un livello di sviluppo economico avanzato rispetto agli altri paesi della regione, bensì anche al collasso di buona parte del sistema industriale dal '90 in poi. Le produzioni industriali nazionali sono poco competitive e il grave cronico squilibrio commerciale ne è testimonianza. Tra i settori di punta vanno menzionati quello farmaceutico e quello della cantieristica; quest'ultimo nel 2005 era il quinto a livello mondiale in termini di

ordinativi ed è oggi in grave crisi. Il peso del settore servizi è inoltre dovuto ad un settore pubblico molto vasto, retaggio degli anni '90, ovvero del conflitto e del sistema politico semi-autoritario e clientelare. I servizi relativi alla pubblica amministrazione, alla difesa, alla sanità e all'educazione rappresentano il 19% del valore aggiunto nazionale. Il comparto industriale concorre invece con il 31,7% alla formazione del valore aggiunto nazionale, mentre, rappresentando il 7,2% del valore aggiunto nazionale, il settore agricolo conserva un peso elevato se comparato con il dato medio UE (2%).

I VINCOLI ED I PROBLEMI STRUTTURALI: LO STATO DELL'ARTE

Nei sei anni tra il 2002 ed il 2007 l'economia croata è cresciuta al tasso medio del 4,8% annuo in termini reali. Va tuttavia rilevato che, pur in presenza di dinamiche positive nel settore reale (industria e costruzioni in particolare), **la crescita ha continuato a basarsi soprattutto sulla dinamicità della domanda interna**. Il consolidamento di tali trend ha progressivamente aggravato gli squilibri esterni, ponendo all'ordine del giorno la questione della sostenibilità di tale tipo di crescita e del grado di vulnerabilità finanziaria che ne deriva. Non vi è stato dunque l'auspicato riequilibrio dei *pattern* di crescita dell'economia nazionale anche perché la competitività internazionale delle produzioni croate risulta penalizzata sia dal ritardo tecnologico sia da una valuta nazionale sopravvalutata.

La domanda interna ha continuato a rappresentare il principale motore dello sviluppo economico, soprattutto nelle componenti degli investimenti e dei consumi privati. Tali dinamiche sono state assecondate e favorite da un **sistema bancario controllato da gruppi esteri**. Se, da un lato, la forte attività creditizia nei confronti delle imprese è stata anche il sintomo di un positivo ciclo di investimento in atto, dall'altro, la crescita del credito al consumo è apparsa invece critica. La forte crescita dello stock di debito delle famiglie ha infatti accresciuto la **vulnerabilità del settore privato**, soprattutto considerando l'**elevato tasso di debiti denominati in valuta estera** (prevalentemente in euro) e l'elevato rischio valutario che ne consegue. La politica

valutaria basata sulla difesa della stabilità della valuta nazionale, criticata da più parti in quanto penalizzerebbe la competitività dell'export, si è man mano trasformata da cardine delle politiche di stabilità a strumento imprescindibile di difesa del bilancio delle famiglie. Il controllo pressoché totale del settore bancario da parte di gruppi esteri in un contesto di tassi d'interesse piuttosto bassi ha reso facilmente accessibili le fonti finanziarie estere. La corsa all'indebitamento del settore privato ha prodotto un **incremento costante del debito estero**, delle importazioni e del deficit di parte corrente. Secondo uno schema consolidato che il caso croato ha confermato, in condizioni di facile accessibilità al credito la percezione dell'urgenza delle riforme strutturali diminuisce in quanto il facile ricorso al credito permette di tamponare situazioni di difficoltà contingenti le cui cause derivano da nodi strutturali irrisolti.

La **lentezza dell'azione riformatrice** va inoltre ricondotta alla debolezza dei governi, succedutisi nelle ultime legislature, che hanno privilegiato l'attività sul fronte della politica estera e dell'adesione all'UE in particolare, obiettivo condiviso trasversalmente dalle forze politiche. Ma proprio dal processo d'adesione avviato a fine 2005 sembra poter derivare il necessario impulso riformatore. Ad oggi, tuttavia, alla massiccia azione di trasposizione dell'*acquis communautaire* non è seguita un'altrettanto efficace implementazione. Nel suo ultimo rapporto regolare sul progresso del processo di adesione (novembre 2008) la Commissione europea aveva ammonito la Croazia per **gli scarsi progressi nelle riforme del sistema giudiziario, nella lotta al crimine e alla corruzione, e nel risanamento di alcuni settori industriali quali quello metallurgico e quello della cantieristica**. La Commissione auspicava quindi un netto cambio di passo nei processi di riforma, pena l'allungamento indefinito dei tempi di adesione.

I nodi strutturali che ancora penalizzano il sistema economico croato e che non permettono che si inneschi un ciclo di crescita virtuoso sostenibile nel lungo periodo sono molteplici. **La presenza dello Stato nell'economia** permane molto elevata e le privatizzazioni nel settore industriale vanno a rilento anche per l'intreccio di interessi economico-politici. Il flusso di IDE risulta comparabile con i paesi dell'area, ma rimane troppo correlato al processo di privatizzazione, mentre la capacità di attrarre

investimenti *greenfield* è insufficiente a causa di un ***business environment* poco incentivante** (amministrazione statale poco efficiente, **liberalizzazioni incomplete**, **sistema giudiziario inefficace**, un sistema degli **aiuti di Stato** e degli **appalti pubblici ancora poco trasparente**, un **mercato del lavoro poco flessibile**). Il piano che prevedeva la privatizzazione entro il 2009 dell'intero portafoglio delle partecipazioni in mano al Fondo per le Privatizzazioni (circa 1.000 imprese) è in grave ritardo e la crisi internazionale non appare giovare ai piani dell'esecutivo.

Per quanto riguarda le politiche fiscali, la Croazia ha implementato nel 2002 la riforma del sistema pensionistico, che dopo incertezze iniziali è entrata a regime recentemente. La riforma del sistema sanitario e dell'amministrazione pubblica sono state anch'esse avviate, anche se devono essere perfezionate. Sul bilancio statale grava un esteso sistema di sussidi alle imprese pubbliche in perenne crisi ed in particolare al settore della cantieristica, alle compagnie siderurgiche e alle ferrovie. Il risanamento ovvero la cessione dei cantieri e del comparto siderurgico costituisce una condizione imposta dall'UE nell'ambito del processo d'adesione.

I crescenti squilibri esterni sono stati finanziati con i proventi delle privatizzazioni, con un massiccio ricorso al debito estero e con le entrate dal turismo, un settore fondamentale sia per le sue ricadute sul commercio, sia soprattutto come fonte di valuta estera. Gli introiti da turismo risultano altresì fondamentali per rendere sostenibili gli squilibri di parte corrente della bilancia dei pagamenti. Nonostante l'avvio di numerosi investimenti nell'infrastruttura turistica, il settore appare tuttavia ancora in ritardo rispetto agli standard internazionali con un rapporto qualità/prezzo poco competitivo.

In materia di sviluppo regionale, la Croazia appare in ritardo in quanto sia il quadro istituzionale che quello normativo sono ancora incompleti (sia la *Strategia per lo sviluppo regionale* sia la *Legge sullo sviluppo regionale* attendono ormai da tempo di essere definite ed approvate). Sebbene dopo il 2000 il processo di democratizzazione abbia favorito il decentramento amministrativo, quest'ultimo non è stato seguito da un

sufficiente decentramento fiscale tale da mettere le autonomie locali e regionali nelle condizioni di sviluppare appieno le competenze che le leggi attribuiscono loro.

LA CROAZIA E LA CRISI

Dopo un primo semestre in cui i ritmi di espansione economica sono risultati ancora dinamici, grazie soprattutto al buon andamento dei consumi privati e degli investimenti (trainati da un settore delle costruzioni in espansione), nella seconda parte del 2008 queste dinamiche si sono affievolite bruscamente, riducendo la crescita complessiva del PIL al 2,4%, il dato peggiore nell'ultimo decennio. La produzione industriale è cresciuta complessivamente dell'1,6%, facendo tuttavia segnare andamenti mensili negativi negli ultimi cinque mesi dell'anno. In sofferenza anche il commercio estero. La brusca frenata del credito al consumo ha prodotto un forte rallentamento delle importazioni. La decelerazione meno drastica dell'export causata dalla debole domanda esterna ha paradossalmente rallentato il costante allargamento del deficit della bilancia corrente, che ha tuttavia toccato un picco storico (-3,2 miliardi €, ovvero -10,3% del PIL). In un contesto internazionale caratterizzato da pressioni alla svalutazione delle monete nazionali, la Hrvatska Narodna Banka ha difeso la stabilità della kuna al costo di una riduzione, per il momento non significativa, delle riserve valutarie.

I dati relativi ai primi mesi 2009 confermano il rafforzamento dei trend negativi di fine 2008. Nell'anno in corso l'economia croata è entrata in una fase di recessione e, secondo le stime degli analisti internazionali, la contrazione complessiva dell'economia dovrebbe attestarsi su valori prossimi al -3,0%, per poi far segnare una crescita zero nel 2010. Sulle previsioni grava tuttavia un elevato grado di incertezza e stime al ribasso appaiono possibili. In un contesto di crescenti difficoltà di reperimento di fonti di finanziamento esterne necessarie a sostenere gli elevati squilibri sia esterni che interni, la vulnerabilità dell'economia croata appare nettamente incrementata.

Nonostante la prevista riduzione del deficit di parte corrente dovuta ad una generalizzata contrazione dell'interscambio commerciale, il fabbisogno di

finanziamento esterno permane infatti molto elevato, soprattutto considerando la prevista netta riduzione dell'afflusso di capitali, un previsto calo delle entrate da turismo, e la netta riduzione della domanda estera. La quota di debito estero in scadenza è elevata. La liquidità del sistema bancario è messa alla prova dal riorientamento dello Stato e delle imprese dalle fonti di finanziamento estere, oramai rarefatte, a quelle interne.

Sino ad oggi la Hrvatska Narodna Banka è riuscita ad alleviare le tensioni variando i rapporti di riserva delle banche e intervenendo sul mercato bancario. I tassi interbancari appaiono estremamente volatili.

L'elevato indebitamento delle imprese e delle famiglie in valuta estera non consente alle autorità monetarie di prendere in considerazione l'abbandono della politica di stabilità del cambio, pena gravi conseguenze sulla posizione debitoria di famiglie e imprese e dello stesso sistema bancario. Se, da un lato, la kuna forte appare uno strumento di stabilità, dall'altro tale politica espone la Croazia a ulteriori forti erosioni della propria competitività da parte di paesi dell'area, le cui valute si stanno deprezzando. L'esecutivo dovrà per forza di cose trovare elementi di flessibilità altrove, in particolare nelle politiche fiscali.

OSSERVATORIO SULLE MISURE ANTICRISI

Dopo che per alcuni mesi l'esecutivo aveva **ritardato l'adozione di un pacchetto di misure anti-crisi** sostenendo che la crisi finanziaria avrebbe solo sfiorato la Croazia, di fronte al rapido peggioramento della situazione soprattutto nel settore reale, il governo, tra accuse di grave ritardo, ha **varato a fine febbraio un piano anticrisi composto da dieci misure**. La maggior parte di esse attendono ancora di essere perfezionate, sviluppate e implementate. Il grave ritardo appare dovuto all'imminente tornata elettorale amministrativa (metà maggio) e al tentativo da parte del governo di sminuire la portata della crisi agli occhi dell'opinione pubblica e di evitare misure impopolari.

Ad oggi, delle dieci misure anticrisi ne è stata implementata solo una: l'approvazione della manovra correttiva di bilancio. Essa si è resa quanto mai necessaria per adeguare le politiche fiscali alle nuove condizioni caratterizzate da un brusco calo delle entrate. Il nuovo bilancio approvato ad inizio aprile prevede un deficit pari all'1,6% del PIL. Tuttavia, a poche settimane dalla sua adozione il documento appare già inadeguato, in quanto si basa sull'assunzione di una contrazione del PIL del 2,0%, previsione che appare ottimistica. La sua adozione ha permesso al governo di scongiurare la necessità di un supporto del FMI, che avrebbe imposto condizioni ben più rigorose e costose in termini politici.

Le 10 misure del piano anticrisi (febbraio 2009):

1) Approvazione di una manovra correttiva del bilancio 2009.

La manovra correttiva è stata approvata ad inizio aprile e prevede una riduzione delle entrate dai previsti 124 a 116 miliardi di kune e una riduzione della spesa da 126,9 a 121 miliardi di kune. I tagli alla spesa pari a 5,4 miliardi di kune sono così ripartiti: riduzione dei salari del settore pubblico per 1,4 miliardi di kune, risparmi per 0,4 miliardi nella sanità mediante blocco delle assunzioni, 0,9 miliardi da risparmi su spese materiali, 0,3 miliardi di tagli a sussidi, 0,6 miliardi di kune di tagli ad aiuti erogati all'estero, mentre altri 0,7 miliardi verranno risparmiati su altre spese generiche. Secondo gli analisti e gli operatori economici nazionali, nonostante l'approvazione della manovra correttiva sia stata rapida, i provvedimenti in essa contenuti attendono di essere implementati.

2) Ricapitalizzazione per 400 milioni di € della HBOR – Banca Croata per la Ricostruzione e lo Sviluppo al fine di incrementare i crediti in favore delle PMI.

3) Supporto al settore immobiliare e delle costruzioni mediante mutui agevolati.

4) Approvazione di un piano a supporto del settore turistico.

5) Riduzione degli oneri non-fiscali che gravano sulle imprese a livello locale e regionale: riduzione del costo annuale della quota per l'iscrizione obbligatoria alla Camera per l'Economia della Croazia.

6) Riduzione a 60 giorni per i pagamenti ai creditori/fornitori da parte delle aziende statali.

7) Incrementi dei sussidi alle imprese: nell'ambito dello schema de minimis, il limite massimo per i sussidi alle imprese è stato incrementato da 200.000 € a 500.000 €.

L'erogazione dei sussidi non sarà soggetta all'approvazione dell'Agenzia per la Concorrenza.

La durata prevista di questa misura è di 3 anni.

8) Incremento della capacità di erogare garanzie da parte dell'Agenzia per la PMI.

9) Riduzione a 45 giorni dei termini temporali per l'ottenimento delle licenze necessarie agli IDE. Per gli investimenti diretti esteri di valore superiore ai 10 milioni di euro le pratiche burocratiche dovranno essere espletate in massimo 10 giorni.

10) Incremento dei controlli sulla qualità delle importazioni.

Tabella 2 - Schema sintetico delle misure adottate

	Numero di misure	Descrizione	Ammontare impegni finanziari previsti*
Misure in favore del settore finanziario	1	Riduzione dei rapporti di riserva obbligatoria	-
Misure a sostegno delle famiglie	-	-	-
Misure in favore delle imprese	5	Ricapitalizzazione HBOR per incrementare il credito alle PMI; Riduzione degli oneri non fiscali; Piano a supporto delle attività turistiche; Incremento sussidi <i>de minimis</i> ; Garanzie erogate da Agenzia per le PMI; Riduzione a 60 giorni dei termini di pagamento del settore pubblico.	n.d.
Misure di contenimento/tagli della spesa pubblica, piani investimento		Riduzione dei salari del settore pubblico, Blocco assunzioni nella sanità, Tagli a spesa materiale, ai sussidi e agli aiuti esteri	5,4 mld kune
Misure su fondi strutturali e politiche di coesione	-	-	-

* Nota: la rilevazione è da intendersi in aggiornamento costante, mentre i dati sono riportati quando disponibili e/o stimabili ex-ante.