

Osservatorio

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

Schede Paese

La Polonia di fronte alla crisi

Maggio 2009

Contenuto

<i>Il quadro e il progresso delle riforme</i>	<i>3</i>
<i>I vincoli ed i problemi strutturali: lo stato dell'arte</i>	<i>5</i>
<i>La Polonia e la crisi</i>	<i>5</i>
<i>Osservatorio sulle misure anticrisi</i>	<i>7</i>



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

Il processo di transizione in Polonia è iniziato nel 1990 con l'applicazione dell'ambizioso "Piano Balcerowicz", che si prefiggeva di associare un vigoroso programma di stabilizzazione, comportante l'immediata liberalizzazione dei prezzi e del commercio estero, all'avvio di un insieme di riforme strutturali da realizzarsi nell'arco di alcuni anni. Dopo qualche anno il bilancio dell'applicazione del "Piano" presentava senza dubbio degli aspetti positivi, come ad esempio la generale ripresa dell'economia (si veda il paragrafo seguente), tuttavia i prezzi pagati per conseguirli erano stati molto pesanti in termini di costi sociali a carico dei ceti più deboli. Per questo motivo, le riforme istituzionali ed economiche degli anni seguenti hanno subito un rallentamento, da parte sia dei governi di centro-sinistra che hanno posto l'attenzione sul welfare, sia di quelli di centro-destra che hanno invece privilegiato il mantenimento del controllo statale sulle più grandi aziende di veri settori dell'economia nazionale.

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

	<i>Bulgaria</i>	<i>Croazia</i>	<i>Moldavia</i>	<i>Polonia</i>	<i>Rep. Ceca</i>	<i>Romania</i>	<i>Slovacchia</i>	<i>Slovenia</i>	<i>Serbia</i>	<i>Ucraina</i>	<i>Ungheria</i>	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.

Come nel caso degli altri paesi in transizione, a partire dal biennio 1993-1994, anche per la Polonia il progressivo ri-orientamento verso i mercati dell'UE ed un rafforzamento degli scambi con gli altri PECO hanno permesso di **recuperare la contrazione “da economia in transizione”**. In particolare, il quadro economico di quel periodo evidenziava un tasso di crescita tra i più alti d'Europa (a sua volta sospinto dall'aumento della domanda interna e degli investimenti), il ruolo sempre più trainante del settore privato, la crescita dei salari ed il calo della disoccupazione. Tuttavia, parallelamente a questi segnali positivi erano presenti anche i sintomi di un'economia in surriscaldamento, ovvero il costante peggioramento della bilancia commerciale e la ancora rilevante pressione inflazionistica, se pure in progressiva diminuzione. Nel biennio 1997-1998, il quadro macroeconomico peggiorava invece a causa della crisi nelle economie di diversi paesi dell'UE (Germania in testa), della crisi nella Federazione Russa e del rafforzamento dello Zloty, con una forte penalizzazione delle esportazioni polacche e il conseguente ulteriore peggioramento della bilancia dei pagamenti correnti. Questa situazione si protraeva nel triennio successivo, peraltro caratterizzato anche dai complicati negoziati per l'adesione della Polonia all'UE.

Ad adesione avvenuta (1° maggio 2004) la situazione economica della Polonia è **risultata migliore** rispetto agli anni precedenti, grazie ad un crescita del PIL sospinta principalmente dalla ripresa delle esportazioni e dagli effetti della riduzione dei tassi d'interesse, che stimolano i consumi privati e, più marginalmente, gli investimenti. Agli effetti di questi fattori vanno aggiunti inoltre quelli derivanti dalla *full membership* all'UE, che ha avuto due conseguenze positive: da un lato, con l'avvicinarsi del 1° maggio 2004, i consumatori, temendo una forte crescita dei prezzi al consumo, hanno sensibilmente aumentato le scorte di beni di prima necessità e acquistato beni di consumo durevole stimolando la produzione nazionale; dall'altro lato, con l'adesione all'UE, la Polonia è diventata beneficiaria di consistenti aiuti agricoli e regionali comunitari che, nel medio termine, dovrebbero consentire di migliorare la difficile situazione del comparto agricolo polacco e di ridurre le ampie disparità regionali tuttora esistenti nel Paese.

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

Negli ultimi anni l'economia polacca ha tratto beneficio da cospicui investimenti sia nazionali che esteri, dal costante afflusso di fondi europei e dalla crescita della domanda interna, stimolata dalla riduzione della disoccupazione e dalla progressione dei salari reali. Tuttavia, il "Sistema Polonia" continua ad essere caratterizzato da alcuni fattori frenanti.

A livello istituzionale, l'instabilità, che ha caratterizzato negli ultimi 5 anni il quadro politico del paese, ha comportato **ritardi nei processi di riforma** così come nelle grandi privatizzazioni ed ha favorito l'avvento al potere di partiti politici di matrice nazionalista ed anti-europea.

Dal punto di vista economico, i maggiori problemi strutturali che da anni contraddistinguono il quadro polacco sono **l'ampiezza del deficit statale** e quella del **debito pubblico**, dovute ad un oneroso sistema del welfare e ad un poco incisivo ricorso ai tagli di spesa pubblica, che complicano il raggiungimento a breve termine dei parametri di convergenza necessari per l'adozione dell'Euro. Un altro problema è costituito dall'**ampiezza del deficit commerciale e della bilancia dei pagamenti**, che con il calo delle esportazioni in atto rischia di peggiorare ulteriormente, perché il parallelo calo delle importazioni, dovuto ad una domanda interna in diminuzione, non è al momento tale da compensare le perdite dell'export.

A livello "strutturale" vero e proprio, le disparità regionali all'interno del territorio polacco continuano ad essere evidenti e non pare verosimile che il consistente afflusso di fondi comunitari sia in grado di mutare la situazione neppure nel medio termine.

LA POLONIA E LA CRISI

Nel biennio prima della crisi la Polonia si è presentata con un **quadro macroeconomico generalmente positivo**, in quanto la crescita del PIL è ritornata ai livelli della seconda metà degli anni '90. Tuttavia, a partire dalla seconda metà del 2008, ci sono stati i primi segnali di rallentamento dell'economia nazionale con una

crescita del solo 3% nell'ultimo trimestre 2008 (a fronte del 6,5% nello stesso periodo del 2007).

In questa situazione, il Governo polacco ha rivisto le sue previsioni di crescita per il 2009, stimandole all'1,4% rispetto al 3,7% precedente.

Le principali istituzioni internazionali prevedono però un rallentamento della crescita ben più accentuato (Commissione UE -1,4%; FMI -2,7%).

La Polonia non è stata direttamente coinvolta nelle crisi dei principali istituti finanziari, in quanto le banche polacche godono di una posizione solida e non risultano esposte in operazioni ad alto rischio. E' penalizzata invece dal rallentamento dell'economia internazionale, con un calo delle esportazioni solo in parte compensato dall'incremento di competitività derivante dal deprezzamento dello Zloty, che ulteriormente peggiora il deficit commerciale già ingente.

Nel **primo bimestre 2009** le esportazioni polacche sono diminuite del 24,8% rispetto allo stesso periodo 2007 a causa della recessione in Germania, che costituisce il principale paese di destinazione dell'export polacco. Il calo dell'export ha già ripercussioni negative sulla produzione industriale e sull'occupazione: dal primo punto di vista infatti, nel primo trimestre 2009 si è registrato un calo del 10% della produzione industriale venduta rispetto allo stesso periodo del 2008, mentre dal punto di vista occupazionale il tasso di disoccupazione a fine marzo 2009 è risalito all'11,2%, a fronte di un tasso dell'8,9% rilevato a settembre 2009.

Anche i consumi privati (ovvero uno dei principali motori della crescita degli ultimi anni) stanno calando, in quanto la maggior parte degli istituti bancari ha introdotto condizioni più restrittive per la concessione di crediti al consumo o per l'acquisto della casa. Inoltre, la quota relativamente elevata di prestiti ipotecari denominati in valuta estera costituisce un ulteriore freno ai consumi privati in questo periodo di marcata svalutazione monetaria.

Tenendo conto del rallentamento dell'economia, **il governo ha adottato una serie di misure espansionistiche** (essenzialmente sgravi fiscali e un forte aumento degli investimenti pubblici) sia prima della crisi che dopo il manifestarsi dei suoi effetti.

Le misure fiscali pianificate incentiveranno la domanda aggregata a breve termine e rafforzeranno il lato dell'offerta dell'economia polacca nel lungo periodo.

Per il 2009 la Commissione Europea prevede un **peggioramento del disavanzo pubblico** di circa 1 punto percentuale, al 3,5 % del PIL. In assenza di misure correttive, il disavanzo diminuirà solo in misura marginale nel 2010. In termini di criteri di convergenza in vista dell'adozione dell'Euro, prevista per il 2012-2013, i dati di bilancio prospettati dal programma polacco 2008-2011 rischiano di essere meno buoni di quanto previsto.

Le ipotesi sulla crescita del PIL conducono a una stima ottimistica di crescita delle entrate per l'intero periodo di riferimento del programma. Nel 2009 le previsioni relative alle entrate provenienti dalle imposte dirette, da fonti diverse dalle imposte, dai contributi sociali o dai redditi da proprietà sono ottimistiche.

Lo scenario macro-economico del programma sembra basarsi sull'ipotesi che le misure di stimolo fiscale nel 2009 (riduzione dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e forte aumento degli investimenti pubblici) possano essere molto efficaci nel favorire la crescita. Questo, tuttavia, potrebbe non realizzarsi completamente in quanto, se le famiglie a reddito elevato con elevata propensione al risparmio traggono i maggiori benefici dalla riforma fiscale, è possibile che gli investimenti siano utilizzati in misura insufficiente, come negli anni precedenti.

Nel 2009, inoltre, determinate spese, come i trasferimenti sociali e i sussidi, potrebbero crescere più del previsto. Per gli ultimi anni del programma polacco di convergenza i limiti di spesa previsti sono soggetti a rischi in considerazione del ciclo elettorale e della mancanza di informazioni sulle misure concrete di applicazione.

OSSERVATORIO SULLE MISURE ANTICRISI

In Polonia le misure per superare la crisi sono contenute nel **“Piano per la Stabilità e lo Sviluppo”**, che da un lato contiene misure che attuano le disposizioni contenute nel bilancio statale 2009, dall'altro contiene misure anti-crisi ad hoc stabilite successivamente.

Tabella 2 - Schema sintetico delle misure adottate

	Numero di misure	Descrizione	Ammontare impegni finanziari previsti
Misure in favore della crescita degli investimenti	5	1 - Migliore accesso al credito per le imprese	±40 mld Zloty
		2 - Rinforzo del sistema di garanzie e assicurazioni per le PMI	±20 mld Zloty
		3 - Accelerazione degli investimenti cofinanziati dall'UE	±16,8 mld Zloty
		4 - Aumento dei pagamenti anticipati rientranti nel FESR e del FSE da parte UE	±3 mld Zloty
		5 - Sostegno agli investimenti nelle fonti di energia rinnovabile	±1,5 mld Zloty
Misure a sostegno dei consumatori	2	1 - Introduzione di 2 scaglioni di imposta sul reddito delle persone fisiche	±8 mld Zloty
		2 - Riforma dell'IVA	±2 mld Zloty

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

Per quanto riguarda le **misure in favore del settore finanziario**, l'esecutivo ha previsto: il mantenimento della stabilità delle finanze pubbliche e del sistema finanziario che si traduce, da un lato, nel garantire un livello del deficit di bilancio a 18,2 miliardi di euro. come previsto dalla legge di bilancio dello Stato per il 2009, dall'altro nel miglioramento del sistema delle garanzie sui depositi bancari e nell'aumento della liquidità sul mercato interbancario.

Riguardo le **misure in favore del mantenimento della crescita economica** sono previsti: l'abbassamento del contributo di assicurazione pensionistica (dal 2008), l'introduzione di sgravi fiscali per la formazione dei figli (dal 2008); la riduzione delle aliquote dell'imposta sui redditi delle persone fisiche da 3 (19 - 30 - 40 %) a 2 (18 e 32%).

Per **migliorare lo sfruttamento dei fondi delle politiche di coesione**, il Piano prevede l'eliminazione delle barriere che ostacolano gli investimenti cofinanziati dai Fondi Strutturali comunitari. In tal senso, l'11 ottobre 2008 è entrato in vigore l'emendamento alla Legge sugli appalti pubblici che introduce condizioni di partecipazione più favorevoli soprattutto per le PMI. Il 7 novembre 2008 il Parlamento

ha approvato l'emendamento alla normativa all'attuazione dei fondi strutturali che dovrebbe migliorare la capacità di spesa dei fondi comunitari. Il 15 novembre 2008 è entrata invece in vigore la Legge che istituisce il Consiglio Generale per la Tutela Ambientale ed i corrispondenti organi regionali che costituiscono gli enti specializzati al rilascio degli EIA (*Environmental Impact Assessment*) per progetti ambientali. Nel novembre 2008 il Fondo Nazionale per la Tutela Ambientale e la Gestione delle Acque ha preparato 2 programmi volti ad offrire sostegno finanziario (crediti a lungo termine a tassi agevolati) ai beneficiari del Fondo di Coesione 2000-2006 e ad attuare gli investimenti nel settore dell'ambiente da parte delle autorità locali. Infine, il 21 novembre 2008 è stato adottato l'Atto sulla partnership pubblico-privata allo scopo di ridurre le barriere amministrative che ostacolano gli investimenti che coinvolgono istituzioni pubbliche e imprese private.

Per quanto riguarda le **misure in favore delle imprese**, l'esecutivo ha adottato misure dirette a migliorare l'accesso al credito tramite l'innalzamento dei limiti per le garanzie. E' stato predisposto un progetto di emendamento alla legge sulle imposte delle persone giuridiche, che prevede esenzioni fiscali per le imprese neo-costituite, che effettuano investimenti fino a € 100mila (attualmente il limite è di 50mila €). Sono inoltre previsti: incentivi gli investimenti nelle telecomunicazioni e nelle infrastrutture (riducendo le attuali barriere amministrative e legali contenute nell'Atto sulla Pianificazione Territoriale, nella Legge sulla Geodesia e Cartografia, nella Legge sulla Tutela Ambientale ed in quella sulle Costruzioni); la deducibilità dei costi sostenuti dalle imprese in Ricerca e Sviluppo, il supporto agli investimenti nelle risorse di energia rinnovabile tramite l'erogazione di crediti concessi dal Fondo Nazionale per la Tutela Ambientale e la Gestione delle Acque.

Le **misure a sostegno delle famiglie** prevedono invece la creazione di un Fondo di Riserva per la Solidarietà Sociale, finanziato dall'aumento delle accise sulle bevande alcoliche e sulle autovetture con cilindrata superiore ai 2.000 cm³ per l'aiuto alle famiglie con reddito inferiore alla soglia di povertà, all'infanzia in difficoltà ed alle persone non autosufficienti.