

Osservatorio

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

Schede Paese

La Slovenia 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 Slovenia e la crisi</i>	6
<i>Osservatorio sulle misure anticrisi</i>	8



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

All'avvio del processo di transizione la Slovenia presentava un tasso di sviluppo relativamente maggiore rispetto agli altri paesi dell'Europa centro-orientale e un tessuto produttivo diversificato nonché ben integrato con i mercati occidentali in generale ed europei in particolare. La perdita dei mercati della ex-Jugoslavia non risultò dunque fatale, mentre il tasso di sviluppo relativamente elevato non rese necessaria l'adozione di terapie d'urto in campo economico simili a quelle a cui furono costretti altri paesi dell'area. Ciò permise a Lubiana di adottare un **approccio gradualista nelle riforme economiche**, contro le aspettative delle istituzioni finanziarie internazionali e degli investitori esteri che predicavano e auspicavano una rapida apertura del mercato nazionale a soggetti esteri. La Slovenia è l'unico paese dell'est Europa che non si è avvalso dei programmi del FMI, mantenendo così **piena autonomia nelle scelte di politica economica**.

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>	Slovenia	<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.

Il rapido ri-orientamento verso i mercati dell'UE ed un rafforzamento degli scambi commerciali con quelli dei PECO hanno permesso un veloce recupero della flessione economica post-indipendenza. Una **crescita trainata soprattutto dalla domanda estera** ha consentito di limitare gli squilibri esterni ponendo le basi per un prolungato ciclo economico positivo che ha caratterizzato gli anni '90, in cui buoni livelli di crescita economica si sono combinati con il contenimento degli squilibri macroeconomici. Ciò ha inoltre permesso di mantenere e sviluppare uno stato sociale efficace.

Tale modello di crescita ha caratterizzato anche il decennio in corso seppure con qualche eccezione e differenza. Infatti, negli anni pre-adesione la domanda interna si è sostituita a quella esterna quale principale motore dello sviluppo per effetto sia della temporanea debolezza della congiuntura internazionale sia del forte ciclo di investimento e di consumo interno. L'adesione all'UE nel 2004 e la piena integrazione nel mercato unico europeo hanno inciso sulle dinamiche successive dando nuovo impulso all'interscambio con l'UE e ristabilendo la preminenza della domanda estera tra le determinanti della crescita.

La **piena liberalizzazione** del mercato dei capitali coincide con l'adesione all'UE ha agevolato l'accesso a fonti di finanziamento estere da parte del sistema bancario nazionale. Ciò si è tradotto in un forte impulso all'attività creditizia che combinandosi con l'elevata propensione all'indebitamento del settore privato in un periodo di forte congiuntura ha prodotto un notevole **balzo dell'indebitamento estero**.

La privatizzazione delle grandi imprese socializzate si è protratta fino alla fine degli anni '90 e a tutt'oggi lo Stato mantiene il controllo di numerose "*blue chip*" oltre a importanti partecipazioni in imprese minori tramite due fondi parapubblici. Dopo il risanamento del sistema bancario, lo Stato ha optato per un'apertura limitata del mercato finanziario a gruppi stranieri nel timore che ciò potesse portare ad una rapida perdita del controllo nazionale di un mercato dei capitali di esigue dimensioni. Ad oggi la privatizzazione delle banche è stata solo parziale e il settore sembra pagarne le

conseguenze in termini di efficienza e competitività. La riforma del sistema pensionistico è stata avviata ma dopo una prima fase attende di essere perfezionata. Lo stesso dicasi per il mercato del lavoro, mentre la riforma del sistema sanitario è nella sua fase iniziale.

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

Pur trovandosi all'acme di un ciclo economico favorevole nel corso dell'ultimo biennio la Slovenia sembra aver perso i tratti caratterizzanti che la rendevano un caso sui generis tra le economie dei paesi in transizione. Il modello virtuoso in cui elevati tassi di crescita economica venivano raggiunti mantenendo gli equilibri interno ed esterno è stato progressivamente rimpiazzato da un quadro in cui gli elevati tassi di espansione economica si accompagnano a una **crecente instabilità**, in particolare a forti **pressioni inflative** e a un **deterioramento dell'equilibrio esterno**. Nel periodo pre-crisi la Slovenia si è trovata dunque alle prese con una fase complessa, di aggiustamento del modello di sviluppo che ha lasciato in eredità numerose rigidità strutturali difficilmente sostenibili in un contesto di crescente competizione internazionale: eccessiva presenza dello Stato nell'economia, sia dal punto di vista del controllo proprietario delle imprese sia per quanto riguarda il ruolo di regolatore del mercato, un quadro normativo poco incentivante per l'attività d'impresa, pesanti oneri fiscali, l'elevato costo del lavoro e un mercato del lavoro poco flessibile, un contesto istituzionale e normativo spesso non in linea con i principi della libera competizione.

Dietro al buon andamento del settore reale si celano in realtà delle difficoltà strutturali, in particolare un valore aggiunto e un contenuto tecnologico generalmente ancora troppo bassi. Sebbene tali debolezze non siano apparse determinanti in un prolungato periodo in cui la congiuntura internazionale positiva e la domanda estera vivace garantivano comunque buone performance in termini di export e produttività, tali fattori critici hanno reso il sistema vulnerabile in caso di mutamento dei fattori esogeni. La stessa **adozione dell'Euro**, pur rappresentando una formidabile garanzia di stabilità per un'economia di piccole dimensioni, sembra carica di conseguenze di valenza

strutturale. Per oltre un decennio la politica di lento deprezzamento della valuta nazionale ha sostenuto la competitività dei settori produttivi nazionali che oggi deve essere garantita da processi di innovazione attualmente insufficienti.

Le dinamiche demografiche in atto stanno modificando i rapporti di dipendenza tra fasce della popolazione in età lavorativa e no, minacciando la sostenibilità di un sistema previdenziale e sanitario a forte impronta sociale. Alcune correzioni a tale sistema sembrano essenziali, anche considerando che l'adozione dell'euro richiede una crescente sostenibilità delle politiche fiscali. Il bilancio pubblico 2008 ha segnato un deficit dello 0,9% del PIL mentre il debito pubblico era pari al 22% del PIL. Tali dati indicano chiaramente che le finanze pubbliche non sono certamente in crisi. Tuttavia gli analisti osservano un rapido incremento del fabbisogno ed un'eccessiva rigidità delle singole voci di spesa.

LA SLOVENIA E LA CRISI

In una prima fase la Slovenia era apparsa meno esposta alla crisi finanziaria. Un sistema bancario scarsamente internazionalizzato e prevalentemente in mano a soggetti nazionali la rende infatti meno esposta ai rischi esterni e nello specifico a quelli provenienti dal mercato statunitense. Tuttavia, l'elevata dipendenza da fonti di finanziamento estere divenute difficilmente accessibili ha prodotto una stretta creditizia interna. Un livello di indebitamento ancora basso da parte delle famiglie e le misure in favore della stabilità del sistema finanziario adottate tempestivamente dal governo appaiono scongiurare qualsiasi rischio di default. Le criticità maggiori riguardano i crediti concessi dalle banche per finanziare numerose operazioni di management buy-out che hanno caratterizzato la recente fase di consolidamento proprietario di numerose imprese di rilievo nazionale. Le garanzie a sostegno di tali crediti oggi appaiono insufficienti in quanto spesso costituite da pacchetti azionari che hanno perduto valore in seguito alla forte contrazione dei listini azionari. Al momento nessuna banca sembra esposta a particolari rischi seppure le imprese interessate alle prese con la difficile fase congiunturale non appaiono in grado di rientrare.

Negli ultimi mesi del 2008 la crisi ha impattato in modo repentino il settore reale e si è manifestata soprattutto sotto forma di una **grave crisi della domanda**. Un'economia aperta con un mercato interno di esigue dimensioni (2 milioni di abitanti) è risultata estremamente **vulnerabile al forte calo della domanda estera** indotta dalla recessione in atto nei principali paesi partner UE (Germania in primis). La crisi ha reso **palese un problema di scarsa competitività di buona parte dell'export sloveno**.

La parallela stretta creditizia ha prodotto una crisi di liquidità che persiste nonostante le misure governative. La fiducia tra le banche è ancora scarsa e gli spread permangono elevati. L'incertezza generale unita alla rarefazione del credito hanno portato ad una forte contrazione del mercato immobiliare con contraccolpi negativi sul settore delle costruzioni, settore che grazie ad un boom dell'edilizia residenziale stimolato da un facile accesso al credito è stato uno dei motori dell'espansione economica degli ultimi anni.

L'esecutivo è stato costretto recentemente ad approvare una manovra di bilancio correttiva per far fronte al deterioramento dei conti imputabile in primis al decrescente gettito da IVA e ad un consistente incremento degli ammortizzatori sociali e delle varie misure di stimolo. La manovra correttiva prevede un deficit di fine anno pari al 2,9% del PIL (3,4% il deficit consolidato) dunque entro i limiti del patto di stabilità UE. Tuttavia, l'esecutivo sta preparando un'ulteriore manovra correttiva per far fronte alle peggiorate prospettive di contrazione del PIL (attualmente si prevede una diminuzione pari a circa il 4%). Il deficit della nuova manovra in via di definizione è previsto al 5,6% del PIL.

Le dinamiche negative del settore reale stanno producendo gravi ripercussioni sui livelli occupazionali (7,8% la disoccupazione nel mese di gennaio 2009, ovvero +10% rispetto a dicembre 2008). Molte imprese stanno licenziando e alcune sono già fallite. Preoccupa la sorte di alcune grosse holding di rilevanza nazionale, fortemente indebitate e indebolite sia da operazioni di management buy-out sia da una crescita troppo rapida negli ultimi anni. Gli effetti della crisi, componendosi con i trend demografici negativi, impongono una accelerazione delle riforme in ambito

previdenziale e sanitario. L'esecutivo di sinistra si trova tuttavia in una posizione difficile, confrontandosi con l'esigenza di avviare un processo che presumibilmente porterà ad una progressiva erosione del sistema sociale proprio quando buona parte della popolazione invoca un incremento della funzione sociale dello Stato.

OSSERVATORIO SULLE MISURE ANTICRISI

Dopo aver varato già due pacchetti di misure anticrisi (vedi oltre) l'esecutivo sta definendo un terzo pacchetto che dovrebbe essere perfezionato assieme a tutte le parti sociali entro il mese di maggio. Le nuove misure in approvazione hanno un carattere prevalentemente sociale.

Tabella 2 - Schema sintetico delle misure adottate

	Numero di misure	Descrizione	Ammontare impegni finanziari previsti*
Misure in favore del settore finanziario	5	Prestiti per finanziare attività corrente, garanzie per migliore accesso a finanziamenti, obbligazioni per finanziare attività creditizia delle banche, ricapitalizzazione SID Banca- Banca per le esportazioni e lo sviluppo	±12 mld €
Misure a sostegno delle famiglie	5	Programmi attivi in favore dell'occupazione, rafforzamento tutele sociali, cofinanziamento formazione e aggiornamento occupati e disoccupati, imprenditorialità a fini sociali,	20 milioni
Misure in favore delle imprese	14	Sgravi fiscali per investimenti, sovvenzioni per l'orario ridotto, garanzie per migliore accesso al credito, maggiori risorse per R&S nelle imprese, nuovo schema DE MINIMIS, co-finanziamento progetti strategici nell'industria pulita e tech. Avanzata.	±1 mld €
Misure di contenimento/tagli della spesa pubblica, piani investimento	3	Tagli a salari pubblici, riduzione esigenze tecnico-materiali, risanamento energetico immobili pubblici, completamento rete collegamenti banda larga	n.d.
Misure su fondi strutturali e politiche di coesione	1	Misure per migliore capacità assorbimento, manovre correttive e redistribuzione ove possibile risorse verso nuove priorità anticrisi, modifica piani operativi in tal senso	n.d.

* 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: a) *prestiti* a favore degli istituti di credito, assicurazioni, riassicurazioni e società di previdenza complementare necessari a finanziare l'attività corrente e le passività in scadenza che altrimenti i soggetti in questione difficilmente riuscirebbero a finanziare ricorrendo al mercato bancario o interbancario; b) *garanzie da parte della RS* in favore degli istituti di credito (banche) che a causa della crisi finanziaria non potrebbero altrimenti ricorrere a nuovo indebitamento necessario a finanziare l'attività corrente e le passività in scadenza. Le garanzie fornite fino al 31.12.2010 non potranno superare complessivamente l'importo di 12 miliardi di euro; c) *emissione di obbligazioni* (5 febbraio 2009) per un controvalore di 1 miliardo di euro con scadenza triennale, l'incasso verrà impiegato in favore del settore bancario e per stimolare l'attività creditizia; d) *schema di garanzie* per le banche per migliorare l'offerta di prestiti alle imprese mediante la riduzione del rischio delle banche per un valore complessivo di 1 miliardo di euro; *ricapitalizzazione della SID Banka* (Slovenska izvozna in razvojna banka – Banca per le esportazioni e lo sviluppo) per migliorarne il rating e conseguentemente migliorare le capacità di accesso al credito e ampliare le possibilità d'intervento.

Per quanto riguarda **le misure a sostegno delle famiglie** l'esecutivo ha previsto: a) il rafforzamento dei programmi attivi in favore dell'occupazione; b) il rafforzamento delle tutele sociali nell'ambito del sistema di tutela sociale esistente in termini di maggiori sussidi di disoccupazione, sovvenzioni sociali, ed altri strumenti esistenti; c) un piano di cofinanziamento della formazione e aggiornamento degli occupati, disoccupati e giovani (diplomandi); d) reimpiego dei lavoratori in impieghi con migliori prospettive e auto-impiego mediante il loro aggiornamento finalizzato ad una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro; e) sostegno a progetti sociali: es. imprenditorialità a fini sociali

Per quanto riguarda le **misure in favore delle imprese** l'esecutivo ha adottato le seguenti misure: a) un innalzamento degli sgravi fiscali per gli investimenti in beni strumentali e immateriali al 30% del valore investito (non superiori a 30.000 €); b) sgravi ulteriori per investimenti in mezzi di trasporto; c) aumento delle accise sui prodotti energetici allo scopo di finanziare le misure anticrisi; d) sovvenzioni per il mantenimento dei benefici dell'impiego a tempo pieno nei casi di riduzione d'orario, mirando a garantire ai lavoratori la maturazione dei diritti che derivano da un orario pieno e ai datori di lavoro una riduzione dei salari nel periodo di crisi; e) riduzione dei gettoni di presenza e dei premi per gli amministratori nelle imprese pubbliche o partecipate direttamente o indirettamente dallo Stato; f) aumento della dotazione finanziaria per il bando 2009 per il cofinanziamento dell'acquisto di nuove apparecchiature tecnologiche da parte delle imprese; g) garanzie per l'assicurazione di crediti bancari ad un tasso d'interesse agevolato (i crediti potranno essere assicurati al massimo per l'80% dell'importo e per investimenti fino a 1,5 milioni di euro); h) cofinanziamento di progetti di sviluppo/investimento per lo sviluppo di servizi o beni ad alto valore aggiunto da parte di un gruppo di imprese unito a un'istituzione R/S; i) istituzione di una società di venture capital con un capitale iniziale di 35 milioni di euro; l) incremento delle risorse destinate ai bandi in favore dello sviluppo tecnologico e di progetti R/S delle imprese (grandi e PMI); m) erogazione di garanzie statali individuali per l'indebitamento delle imprese (limite complessivo delle garanzie erogabili posto a 500 milioni di euro) finalizzato a finanziare investimenti o a garantire il capitale d'esercizio; n) aiuti di piccola entità (nuovo schema de minimis), ovvero aiuti di Stato alle imprese, non superiori ai 500.000 euro per il periodo fino al 31.12.2010; o) cofinanziamento degli investimenti in progetti strategici nei settori dell'industria pulita e tecnologicamente avanzata, crediti agevolati alle imprese per favorire ulteriori investimenti in R/S.

L'esecutivo ha inoltre varato misure finalizzate al **contenimento della spesa pubblica**. In particolare, il 19 febbraio 2009 l'esecutivo ha approvato una serie di misure per il contenimento/riduzione della spesa che sono parte integrante di due documenti: Accordo sulle misure adottate in materia di salari nel settore pubblico nel

periodo 2009-2010; Documento di indirizzo per la manovra di bilancio correttiva 2009. Le misure possono essere suddivise in tre filoni: 1) salari, organizzazione e nomine; 2) riduzione delle esigenze tecnico-materiali per il funzionamento degli apparati statali e dell'amministrazione pubblica; 3) misure di risparmio proposte a terzi.

Ulteriori specifiche misure riguardano l'approvazione di due piani di investimento nel settore pubblico. Il primo riguarda il "risanamento energetico" degli immobili di proprietà pubblica (avvalendosi delle risorse del fondo di coesione) al fine di ridurre i costi per il consumo energetico, rafforzare gli investimenti pubblici, stimolare il settore delle costruzioni. Il secondo riguarda invece il completamento delle reti di collegamento a banda larga per tutti gli enti pubblici.

Ad inizio febbraio 2009 l'esecutivo ha adottato 10 risoluzioni al fine di **migliorare lo sfruttamento dei fondi delle politiche di coesione**, aumentare la capacità di assorbimento dei fondi strutturali come anche per dirottare parte dei fondi delle politiche di coesione a specifici obiettivi anticrisi. In quest'ottica il Servizio del governo per le autonomie locali e lo sviluppo regionale assieme al Ministero delle finanze hanno l'incarico di verificare ogni trimestre la realizzazione dei programmi e attività nell'ambito delle politiche di coesione da parte degli enti pubblici e, nel caso di realizzazione insufficiente, provvedere al "dirottamento" delle risorse delle politiche di coesione disponibili verso i programmi anticrisi.

Il Ministero delle finanze e il Servizio del governo per le autonomie locali e lo sviluppo regionale dovranno elaborare una proposta di manovra correttiva per quanto riguarda i fondi di coesione, re-distribuendo le quote già assegnate tra gli enti pubblici. Nel caso la re-distribuzione richiedesse una modifica dei Piani Operativi, il Servizio del governo per le autonomie locali e lo sviluppo regionale dovrà modificare i PO re-distribuendo risorse e integrando nuovi contenuti.

I PO soggetti a revisione saranno:

Il PO per lo sviluppo dei potenziali regionali verrà integrato con misure dell'iniziativa Jeremie per garantire un miglior accesso al credito delle PMI

Il PO per lo sviluppo dei potenziali regionali e il PO per lo sviluppo delle risorse umane verranno integrati con le misure riconducibili al nuovo schema de minimis di aiuti pubblici alle imprese

Il PO per lo sviluppo delle infrastrutture di tutela ambientale e trasporti verrà integrato con il nuovo pacchetto di misure di stimolo in favore degli investimenti in processi produttivi e nello sviluppo di prodotti che favoriscono un ridotto impatto sull'ambiente.