

Osservatorio

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

Schede Paese

La Serbia 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 Serbia e la crisi</i>	<i>7</i>
<i>Osservatorio sulle misure anticrisi</i>	<i>9</i>

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

Il coinvolgimento diretto nel conflitto seguito alla dissoluzione della ex-Jugoslavia, oltre un decennio di regime isolazionista e gli effetti dell'intervento NATO nella primavera '99 hanno prodotto un **grave ritardo delle riforme sia istituzionali che economiche**.

La fine del regime di Milosevic e la svolta democratica del 2000 hanno favorito il rapido avvio del processo di democratizzazione e dei processi connessi allo sviluppo di un'economia di mercato. Ad una prima fase di normalizzazione basata sulla liberalizzazione dei prezzi e del commercio è seguita una fase di riforme strutturali incentrate sull'avvio di un vasto processo di privatizzazione delle imprese pubbliche e delle grandi imprese socializzate, il risanamento nonché la riforma del sistema bancario e finanziario, l'avvio di vaste riforme in campo fiscale necessarie ad avviare il risanamento delle finanze pubbliche disastrose.

Per quanto concerne le finanze pubbliche, la complessità e l'effettiva difficoltà delle condizioni di partenza hanno reso inevitabile un deciso **supporto del FMI** con il quale Belgrado ha sottoscritto numerosi **accordi di stand-by**. Il bilancio 2001 per la prima volta comprendeva anche la spesa previdenziale ed era privo di voci "extrabilancio".

Gli esecutivi che si sono succeduti a partire dal 2000 hanno avviato un processo di semplificazione del sistema impositivo con una drastica riduzione del numero delle imposte, una diminuzione delle aliquote sui redditi d'impresa, dei redditi delle persone fisiche e dei contributi a carico dei lavoratori dipendenti.

La notevole riduzione delle entrate che questa semplificazione ha portato è stata resa possibile sia **dal forte afflusso di IDE connesso alla privatizzazione**, sia da una progressiva **emersione** di una parte rilevante dell'**economia grigia**, la cui incidenza ad avvio degli anni 2000 era stimata al 50% del PIL.

Grazie anche all'introduzione dell'IVA (2005), che ha sostituito altre imposte meno efficaci, nel 2005-2007 il bilancio è risultato in attivo. Terminati gli accordi con il

FMI, le politiche sono tornate ad essere maggiormente espansive e soggette ai numerosi cicli elettorali anticipati degli ultimi anni.

Varie imprese socializzate attendono ancora di essere risanate e continuano a pesare sul bilancio che rimane ancora poco flessibile e sul quale grava la massa dei salari pubblici fortemente incrementati.

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.

A partire dal 2001 la Serbia ha adottato una politica di cambio ad oscillazione controllata con la Banca Nazionale (Narodna Banka) pronta ad intervenire per evitare deprezzamenti dagli effetti potenzialmente inflativi. Supportato dal forte afflusso di capitali, il dinaro serbo ha dimostrato notevole stabilità ed addirittura una tendenza all'apprezzamento nel 2007. Tali dinamiche, pur favorendo una riduzione delle pressioni inflative, non hanno stimolato la competitività delle produzioni nazionali (soprattutto dei vasti settori industriali tradizionali a basso valore aggiunto), che scontano un lungo periodo di disinvestimento.

La Serbia presenta una struttura economica tipicamente post-industriale, con il settore dei servizi che contribuisce per il 65% alla formazione del PIL, mentre il settore industriale e quello agricolo formano rispettivamente il 24% e l'11% del PIL (dati 2007). Anche in Serbia come in altri paesi della regione, la forte prevalenza del settore terziario è dovuta solo in parte a dinamiche “virtuose” da paese avanzato e va soprattutto collegata con l'estrema debolezza del comparto industriale che ha subito crisi consecutive: la crisi economica della fine degli anni '80, la crisi dovuta alla perdita dei mercati seguita alla dissoluzione della Jugoslavia, gli effetti dell'isolamento internazionale prolungato, le conseguenze dell'intervento NATO sul settore energetico e chimico nonché sulle infrastrutture. Il settore agricolo, tradizionalmente molto forte, continua a rappresentare uno dei settori chiave del sistema economico.

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

I vincoli e i problemi strutturali che pesano sulle dinamiche e i potenziali economici del paese sono comuni ad altri paesi dell'area che fanno i conti con un processo di transizione avviato in ritardo di oltre un decennio rispetto ai paesi dell'Europa centro-orientale. Negli anni della recente democratizzazione, i processi di riforma sono stati inoltre ostacolati dall'ultima fase della definitiva dissoluzione dello stato unitario, dal fallito esperimento istituzionale dell'Unione di Serbia e Montenegro e non da ultimo dalla questione del Kosovo, tutte questioni che hanno distolto energie, se non già risorse, e acuito lo scontro politico interno producendo notevole instabilità.

La definitiva soluzione di tutte queste questioni, pur non in linea con le aspirazioni di Belgrado, sembra poter aprire alla Serbia una prospettiva di consolidamento politico-istituzionale, che costituisce una condizione necessaria per lo sviluppo economico.

La **pesante situazione finanziaria e socio-economica ereditata nel 2000** dal precedente regime ha ritardato l'avvio degli investimenti necessari all'ammodernamento della rete infrastrutturale, che penalizza i potenziali economici del paese.

Un settore reale poco competitivo alle prese con un **gap tecnologico grave** riesce a soddisfare solo in parte le nuove esigenze di consumo delle famiglie e le esigenze di investimento delle imprese.

In un contesto di crescente apertura del sistema economico, lo squilibrio tra domanda nazionale e un'offerta nazionale rigida si traduce in **crescenti importazioni**. In presenza di flussi in esportazione deboli e di una crescita economica trainata soprattutto dalla domanda interna, gli **squilibri esterni** si sono progressivamente allargati risultando sostenibili nel breve termine solamente grazie al notevole afflusso di capitali esteri indotto dal processo di privatizzazione.

Nel corso degli ultimi anni la Banca centrale ha usato le politiche di cambio più per ridurre le pressioni inflative che per stimolare la competitività delle produzioni nazionali. L'afflusso di capitali ha sostenuto una tendenza all'apprezzamento del dinaro e ad una contestuale riduzione dell'inflazione.

Dal lato della domanda interna si nota **un'eccessiva propensione all'indebitamento e al consumo da parte del settore privato**, in particolare delle famiglie. Un settore bancario risanato (2006) e stabilizzato con una forte presenza estera ha assecondato tali dinamiche traendo enormi profitti dagli spread esistenti tra il paese della casa madre e il mercato serbo.

Nel solo 2008 il settore privato ha generato il 95% della crescita del debito estero, ovvero 3,7 miliardi di euro.

Le dinamiche perverse dal lato della domanda interna si sono innescate nel biennio 2006-2007 e vanno attribuite a più fattori: un robusto afflusso di investimenti esteri, forti rimesse degli emigranti, elevata crescita dei livelli salariali soprattutto in un settore pubblico ancora sovradimensionato che ha beneficiato dei molteplici cicli elettorali degli ultimi anni.

Nonostante nel corso degli ultimi anni il processo di privatizzazione abbia registrato progressi significativi, favorendo l'ingresso sul mercato nazionale di molti gruppi esteri e stimolando l'afflusso di capitale estero, lo Stato permane fortemente presente nell'economia. Secondo alcune recenti stime, il settore pubblico/statale

contribuirebbe alla formazione del PIL nazionale per il 55%. Inoltre, il processo di privatizzazione non sembra aver favorito un apporto di capitali e tecnologia sufficienti al rilancio del settore industriale serbo, in quanto l'interesse degli investitori esteri si è maggiormente concentrato sul settore dei servizi.

Negli ultimi anni la Serbia ha avviato un **processo di novazione legislativa** che ha favorito la **trasposizione** nell'ordinamento nazionale **degli standard internazionali settoriali** soprattutto in campo economico. Ciò ha permesso di migliorare sensibilmente il *business environment*, anche se la **debolezza del sistema giudiziario** ostacola una pronta ed efficace applicazione della legge.

Nel complesso l'apparato burocratico amministrativo attende ancora di essere riformato.

Il fenomeno della **corruzione** permane esteso.

Dopo gli anni del rigore coincisi con lo stretto condizionamento imposto dal FMI, a partire dal 2006 vi è stata una nuova tendenza a politiche fiscali espansive sia a causa dei successivi cicli elettorali sia per l'avvio di un Piano Nazionale di Investimento criticato da più parti per essere l'insieme poco organico dei desiderata espressi a livello locale.

Circa un terzo della spesa fiscale viene assorbita dal sistema di previdenza pensionistica

LA SERBIA E LA CRISI

Nel corso degli ultimi mesi del 2008 molti indicatori economici della Serbia hanno subito un **repentino deterioramento** per gli effetti della crisi finanziaria internazionale e il rapido contagio del settore reale. Anche in Serbia la crisi ha assunto i connotati di una **grave crisi della domanda** con forti ripercussioni sui livelli delle esportazioni. Tuttavia, sin dalle prime fasi essa ha inciso pesantemente sui livelli della domanda interna (in particolare quella di beni d'investimento e di beni intermedi).

La situazione complessiva è apparsa critica soprattutto in termini di vulnerabilità esterna, a causa degli **sviluppi negativi dal lato del conto capitale e finanziario della bilancia dei pagamenti**.

Per la prima volta negli ultimi anni i flussi finanziari verso la Serbia sono risultati negativi, rendendo problematico il finanziamento dei forti squilibri esterni. Inoltre, il forte rallentamento dei flussi di capitali tra le banche “madri” estere e le loro controllate serbe hanno prodotto notevoli problemi di liquidità ad un settore bancario notevolmente esposto. I rischi per il settore finanziario nazionale sono stati ulteriormente aggravati dal massiccio prelievo (1 miliardo di euro) di depositi in valuta estera da parte della popolazione nel mese di ottobre, che la Narodna Banka Srbije è riuscita a bloccare con un set di misure ad hoc.

La **vulnerabilità della posizione esterna** del paese è apparsa chiara nell’ultimo trimestre, quando il finanziamento del deficit complessivo della bilancia dei pagamenti ha prodotto una riduzione delle riserve valutarie di ben 2,3 miliardi di dollari.

Tali dinamiche hanno prodotto un repentino **indebolimento del dinaro**. La Banca nazionale ha optato per una svalutazione graduale e controllata piuttosto che per una svalutazione drastica. La debolezza del dinaro ha rafforzato le spinte inflative che apparivano sopirsi per effetto del rallentamento della congiuntura.

La rarefazione delle fonti di finanziamento estere ha messo alle strette il sistema bancario che deve inoltre fare i conti con il potenziale problema dei *non performing loans*, che potrebbe derivare dalla svalutazione della valuta nazionale. Una parte significativa dei crediti erogati a soggetti serbi era soggetta ad una clausola valutaria. Una possibile rapida svalutazione della valuta nazionale rischia così di ripercuotersi direttamente sui bilanci del sistema bancario.

In netto **deterioramento** sono risultati anche **i conti pubblici**.

Il deficit di bilancio 2008 è risultato pari a 54,6 miliardi di dinari (980 milioni di Dollari), ovvero il doppio rispetto a quanto previsto. Il deterioramento dei conti pubblici è dovuto ad un rallentamento delle entrate conseguente al raffreddamento della congiuntura e ad un incremento della spesa, soprattutto quella corrente (paghe, sussidi e trasferimenti), la cui quota maggiore viene destinata al sistema di previdenza sociale incentrato sul Fondo pensioni ed invalidità, la cui sostenibilità rappresenta una delle principali sfide nel medio periodo.

L'incremento della vulnerabilità esterna e il rafforzamento dei trend negativi anche a cavallo del 2009 hanno costretto l'esecutivo serbo e la Narodna Banka Srbije ad avviare nuove **trattative con il FMI** per la conclusione di un **accordo di stand-by** necessario a rafforzare le riserve valutarie.

Ad un primo accordo da 400 milioni di euro sottoscritto già a metà gennaio è seguito un secondo accordo di stand-by da 3 miliardi di euro sottoscritto nel mese di maggio. Se con il primo accordo il FMI intendeva fornire un aiuto di breve periodo per migliorare la capacità d'intervento delle autorità nazionali, il secondo mira a fornire al paese risorse per colmare il previsto *financing gap* per il periodo 2009-2013. Il sostegno del FMI è stato condizionato con l'adozione di precise misure di contenimento della spesa pubblica, di controllo dell'inflazione e con l'implementazione di riforme strutturali.

OSSERVATORIO SULLE MISURE ANTICRISI

Gli accordi di stand-by conclusi con il FMI hanno comportato l'approvazione da parte delle autorità serbe di un piano finalizzato al mantenimento della stabilità macroeconomica e finanziaria, che è la somma di due set di misure anticrisi.

Nel gennaio 2009 l'esecutivo serbo ha approvato il primo pacchetto di misure anticrisi dal valore complessivo di 122 miliardi di dinari (1,15 miliardi di euro) e mirato soprattutto a sostenere la liquidità e gli investimenti delle imprese. Un secondo pacchetto approvato nel mese di aprile 2009 ha incrementato le risorse

mobilitate a fini anticrisi a complessivi 190 miliardi di Dinari ed oltre ad aver incrementato la dotazione delle misure del primo pacchetto si basa soprattutto su un set di misure fiscali (revisione del bilancio, cambiamenti ad alcune leggi fiscali) che dovrebbero produrre un taglio alla spesa pubblica pari a circa 1 miliardo di euro.

1) Misure di carattere fiscale

L'insieme delle misure approvate comprendono una manovra correttiva del bilancio 2009 unita ad altri provvedimenti spot.

L'obiettivo è di ridurre le uscite del bilancio per 90 miliardi di dinari (1 miliardo di euro).

- Dal lato dei tagli alla spesa le misure previste sono: riduzione pari al 26% delle uscite di tutti i ministeri (risparmio previsto 40 miliardi di dinari CSD), riduzione dei costi del 40% di tutti i soggetti beneficiari dei fondi del bilancio, che hanno anche entrate autonome (12 miliardi CSD), riduzione dei trasferimenti alle autonomie locali (15 miliardi CSD), riduzione delle spese nelle aziende statali e trasferimento degli utili nel bilancio statale (5 miliardi CSD), riduzione della spesa del Fondo per la sanità (4 miliardi CSD), congelamento delle pensioni e congelamento e riduzione dei salari nell'amministrazione statale, provinciale e locale, nelle imprese e agenzie statali (13 miliardi CSD), riduzione temporanea degli stipendi nell'amministrazione della Repubblica di Serbia, nell'amministrazione della Narodna Banka Srbije, nella Camera dell'Economia della Serbia e nelle imprese statali (del 10% per i salari superiori a 40.000 CSD e del 15% per i salari superiori a 100.000 CSD). Nell'ambito della riforma dell'amministrazione statale l'esecutivo ha deciso di adottare un piano triennale di riduzione degli occupati nell'amministrazione. Entro la fine del 2009 la riduzione prevista è del 10%. Parallelamente sono state bloccate le

assunzioni. Altre misure riguardano la riduzione del numero degli attuali 102 enti con funzioni regolatorie, riduzione delle missioni all'estero, riduzione di altre spese di rappresentanza.

- Dal lato dell'entrate le misure previste sono: incremento delle accise sui carburanti (maggiori entrate previste in 5 miliardi CSD), introduzione di una tassa del 10% sugli scatti della telefonia mobile (3 miliardi CSD), incremento delle tasse sugli immobili oltre i 100m² e sulle automobili di lusso (3 miliardi CSD), anticipi su altri redditi (dividendi, altri redditi da capitale) (5 miliardi CSD).

2) Crediti agevolati (a tassi del 50% inferiori a quelli di mercato) per le imprese per un valore di 162 miliardi di CSD (1,5 miliardi di €). In tal caso, grazie anche all'intervento del FMI le banche estere si sono impegnate a non rimpatriare i profitti 2008 e a metterli a servizio del piano statale.

Il FMI ha ottenuto inoltre dalle case madri l'assicurazione che i flussi verso le consociate verranno preservati.

- Crediti agevolati in favore della liquidità delle imprese: lo stato fornisce 4 miliardi e le banche 80 miliardi. Al fine di migliorare la liquidità del sistema produttivo sono state adottate altre misure: riprogrammazione dei debiti, conversione dei debiti in capitale, compensazioni multilaterali, ecc..
- Crediti agevolati per gli investimenti: 5 miliardi CSD forniti dallo Stato e 12 miliardi dalle banche. I crediti avranno durata da 3 a 5 anni con una moratoria iniziale da 6 a 12 mesi.
- Crediti al sistema economico da linee di credito internazionali (BEI, BERS, KfW, Governo italiano).

- Crediti al consumo per le famiglie: lo stato fornisce 1 miliardo CSD e le banche 20 miliardi CSD).
- Contributo di 1.000 € per l'acquisto della Fiat Punto prodotta a Kragujevac. Il prezzo del modello base è stato fissato in 5.999 €.
- Sconto di 2.000 € agli agricoltori per l'acquisto di nuovi trattori di produzione nazionale IMT e IMR.

3) Misure in favore dell'occupazione

- Schema di sostegno per i giovani che svolgono il praticantato fino all'esame finale che chiude il praticantato. Lo Stato fornirà loro uno stipendio che varierà in base al livello di istruzione del praticante (da 10mila a 20mila CSD).
- Schema di lavori di pubblica utilità: impiego nell'ambito di interventi di manutenzione urbana, di assistenza degli anziani.
- Crediti (15 miliardi CSD) del Fondo per lo sviluppo in favore delle PMI, con particolare riferimento alle zone maggiormente depresse.

4) Investimenti in infrastrutture:

Autostrade sull'asse del Corridoio X

- 5 miliardi CSD dal bilancio nazionale per l'autostrada Novi Sad – Horgos
- 388 milioni USD della Banca Mondiale, 600 milioni € della BEI, 150 milioni € della BERS e 100 milioni € da donazione della Grecia.

Altre strade sull'asse del Corridoio X

- Elaborazione progetti per l'ammodernamento della rete.
- Manutenzione su 4 sezioni stradali.

Tabella 2 - Schema sintetico delle misure adottate

	Numero di misure	Descrizione	Ammontare impegni finanziari previsti*
Misure in favore del settore finanziario	-	Riduzione dei rapporti di riserva, incremento della soglia dei depositi garantiti, eliminazione delle tasse sugli interessi dei conti in valuta estera	n.d.
Misure a sostegno delle famiglie/occupazione	-	Crediti al consumo, salari per il praticantato, schema di lavori di pubblica utilità	n.d.
Misure in favore delle imprese	3	Crediti agevolati in favore della liquidità, crediti agevolati per investimenti, crediti per l'avvio di nuove PMI in zone svantaggiate	1,5 mld €
Misure di contenimento/tagli della spesa pubblica, piani investimento	-	Riduzione della spesa dei ministeri, riduzione e congelamento dei salari pubblici e delle pensioni, blocco assunzioni, riduzione degli enti regolatori, incremento accise e tasse sugli immobili	1 mld € + 1,3 mld €
		Investimenti autostradali e stradali	
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.