

Osservatorio

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

Schede Paese

L'Ucraina di fronte alla crisi

Giugno 2009

Contenuto

<i>Il quadro e il progresso delle riforme</i>	3
<i>I vincoli ed i problemi strutturali: lo stato dell'arte</i>	4
<i>L'Ucraina 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

Il processo di transizione ucraino è stato particolarmente complicato, sia per le conseguenze “fisiologiche” del passaggio da un’economia pianificata ad un’economia di mercato, sia per quelle derivanti dalla dissoluzione dell’Unione Sovietica per la particolare storica dipendenza economica dell’Ucraina da Mosca.

L’instabilità politica e i continui rinvii nell’attuazione delle riforme hanno fatto sì che la recessione, che ha caratterizzato la situazione economica del paese sin dalla sua indipendenza, **si sia protratta**, con solo qualche parziale miglioramento, **fino alla fine degli anni ‘90**. Per oltre 10 anni il quadro politico ucraino per il peso della sua oligarchia industriale è stato caratterizzato da un sostanziale immobilismo delle istituzioni nell’attuazione delle profonde riforme strutturali di cui necessitava il paese.

Solo nell’autunno del 2000, con la crisi che ha di fatto delegittimato la classe dirigente, è iniziata una nuova epoca con la venuta al potere di nuove forze politiche riformiste. **Negli anni seguenti, tuttavia, lo scontro di poteri tra forze riformiste e forze conservatrici filo-russe si è ripresentato a più riprese con conseguenze negative sui processi di riforma.**

La situazione del paese ha continuato ad essere contraddistinta da ritardo nell’avanzamento della privatizzazione, debolezza del sistema finanziario, sistema fiscale inadeguato, corruzione a tutti i livelli istituzionali, diffusa economia sommersa ed altre carenze gravi in termini di attrattività per l’imprenditoria occidentale, ma anche per le relazioni istituzionali, come dimostrano ripetuti rinvii dei programmi di aiuto da parte delle principali istituzioni finanziarie internazionali e dal più basso afflusso di investimenti esteri dell’area.

In altri termini, in una fase storica caratterizzata dall’allargamento dell’Unione Europea ai paesi dell’Europa centro-orientale, l’Ucraina ha messo in evidenza tutte le sue difficoltà nell’intraprendere anche solo l’inizio di un analogo percorso.

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 riscalati 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.

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

Come in altri paesi ex-sovietici l'**Ucraina registra notevoli ritardi nel processo di transizione**. Questo *gap* è dovuto a due principali motivi:

a) sia prima che dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica l'apparato produttivo nazionale è stato basato sull'industria pesante (principalmente metallurgia, chimica di base, industria bellica e cantieristica) con un profondo ed urgente bisogno di ristrutturazione difficilmente realizzabile nel breve termine senza gravi ripercussioni a livello sociale;

b) per oltre 10 anni dall'indipendenza gruppi politici ed economici interessati a preservare parti del sistema di piano ed ostili alle riforme sono prevalsi nella leadership del paese.

Considerando questi freni alle riforme, l'incoerenza delle politiche economiche di accompagnamento, almeno sino alla crisi russa del '98, che ha colpito duramente anche gli altri paesi ex-sovietici, l'assenza di grandi privatizzazioni, che solo dal '99 registrano qualche progresso, insieme agli altri fattori che documentavano l'incapacità di assicurare lo stato di diritto, non sorprende che gli IDE nel periodo 1994-2004 siano stati pari solo a 7,3 miliardi di Euro.

Per cercare di correggere questa tendenza, la presidenza Yushenko è stata particolarmente impegnata ed efficace sul fronte imprenditoriale: nel 2005 gli atti normativi che regolamentavano, o meglio ostacolavano, l'attività di impresa sono stati dimezzati.

Gli effetti di uno sforzo reale sul fronte delle riforme si sono fatti sentire proprio in termini di attenzione da parte degli investitori: nel quadriennio 2005-2008 gli IDE hanno cumulato 23 miliardi di Euro. Relativamente all'ambiente imprenditoriale, sono state attuate in particolare misure per quanto riguarda la modernizzazione del sistema doganale e il sistema fiscale per le PMI (semplificazione degli iter amministrativi; dichiarazione IVA online).

Tuttavia il regime fiscale resta pesante e lo stesso vale per il quadro dei regolamenti amministrativi. Scarsa è la trasparenza e anche il quadro legislativo sui diritti di proprietà resta debole nonostante l'approvazione a settembre 2008 della nuova legge sulle Società per Azioni, che ha rafforzato i diritti degli azionisti di minoranza.

Dopo la crisi del biennio 1998-1999, il trend di crescita economica si è rafforzato con una media annua di aumento del PIL del 7% sul periodo 2000-2007, crescita trainata inizialmente dalle sole esportazioni (favorite dal deprezzamento della moneta nazionale e dall'aumento dei prezzi internazionali dell'acciaio, il principale prodotto esportato) e a partire dal 2004 anche dai consumi interni.

La dinamica dei flussi commerciali ha determinato a partire dal 2005 un deficit della bilancia commerciale, che si è riflesso dall'anno successivo anche sul passivo delle partite correnti, che è andato rapidamente espandendosi sino a sfiorare a fine 2008 i 13 miliardi di Dollari (pari a oltre il 7% del PIL), mentre sul costo delle importazioni incideva l'aumento dei prezzi internazionali dei prodotti energetici (di cui l'Ucraina è fortemente dipendente).

In sintesi, nel triennio 2005-2007 l'aumento della spesa pubblica, il migliore accesso ai mercati finanziari grazie alla crescita robusta ed un basso livello di indebitamento, l'andamento sostenuto della spesa privata per investimenti a fronte di una spesa pubblica per investimenti stagnante, si sono accompagnati, da un lato, a una veloce crescita dell'indebitamento estero

loro (*in primis* nella sua componente privata), passato in percentuale del PIL dal 45% del 2005 al 58% del 2007, dall'altro, al fatto che la bilancia delle partite correnti, nonostante un andamento favorevole dei termini di scambio, è passata da un attivo del 10,5% del PIL del 2004 ad un passivo del 4,2% nel 2007.

Un afflusso medio di IDE, cioè di capitale non generatore di debito, di circa 6 miliardi di Euro all'anno nel triennio considerato, ha permesso tuttavia di contenere la crescita degli squilibri, consentendo anche un aumento delle riserve da 9,3 miliardi di Euro del 2004 a 31,9 miliardi del 2007.

L'UCRAINA E LA CRISI

Nel periodo 2003-2007 l'Ucraina si è dimostrata una delle economie a più rapida crescita tra i paesi dell'area. Questa crescita è stata sostenuta dalla forte espansione della domanda interna e dalle esportazioni. La performance favorevole si è palesata anche da gennaio a settembre 2008, con una crescita del PIL reale del 6,3%, una pressione inflattiva contenuta, un avanzo del bilancio statale, le esportazioni in aumento, il disavanzo delle partite correnti coperto dall'afflusso di IDE, il livello delle riserve di valuta internazionale in crescita.

A partire dall'ottobre 2008, tuttavia, la crisi internazionale ha colpito pesantemente l'Ucraina, anche a causa della concomitante crisi energetica con la Russia: nell'ultimo trimestre 2008 il PIL reale è diminuito dell'8%, le esportazioni del 16% da novembre a dicembre. Nel primo bimestre del 2009 la contrazione è continuata con un impatto ancor più negativo: le esportazioni sono ulteriormente diminuite (-38%), la produzione industriale è calata del 32,8% e le costruzioni del 57%.

Il brusco calo delle esportazioni è dovuto al fatto che circa il 50% è costituito da prodotti del settore metallurgico e della chimica, i cui prezzi sono sensibilmente calati dal settembre 2008, mentre quello delle costruzioni si giustifica con il rinvio o addirittura la cancellazione di grandi progetti immobiliari di edilizia non residenziale, finanziati per la maggior parte con capitale estero. Anche la contrazione della domanda interna ha contribuito sensibilmente a complicare il quadro: negli anni precedenti essa era stata sospinta da forti aumenti reali dei salari e delle pensioni, dal boom del credito al consumo, dall'aumento della redditività delle imprese e da un afflusso di capitali esteri in crescita; dal settembre 2008, invece, questi fattori trainanti hanno perso rapidamente il loro effetto propulsivo.

Di fronte a questa situazione, l'Ucraina si è vista costretta a chiedere sostegno alle **Istituzioni Finanziarie Internazionali** in quanto le risorse finanziarie proprie non sarebbero state sufficienti ad arginare anche solo in parte gli effetti della crisi.

La gravità della situazione ha convinto il Fondo Monetario Internazionale a concedere all'Ucraina un accordo stand-by, che prevede un prestito di circa 16,5 milioni di Dollari a sostegno di un programma economico per uscire dalla crisi. Il programma ha una durata biennale (con possibilità di estensione). Il Ministero delle finanze e la Banca Centrale ucraina sono le autorità garanti della sua attuazione.

Obiettivo del programma economico è quello di assicurare, in primo luogo, la liquidità del sistema bancario ucraino, riportando fiducia presso i risparmiatori e gli operatori economici. Analoghe garanzie di solvibilità saranno fornite agli investitori esteri, al fine di mantenere la continuità dei flussi finanziari diretti.

Altro obiettivo previsto è la correzione graduale del disavanzo delle partite correnti condizionato, al momento, dall'andamento del prezzo internazionale dell'acciaio, dal prezzo di importazione del gas e dal tasso di cambio con il Dollaro. Viene inoltre richiesta all'Ucraina una gestione di bilancio che preveda una crescita moderata della spesa pubblica a finalità sociale (in particolare, salari e pensioni), fatti salvi i trasferimenti alle fasce più disagiate della popolazione.

Quanto alla correzione del disavanzo delle partite correnti, il programma economico prevede che la Banca Centrale ucraina consenta una maggiore flessibilità al tasso di cambio con il Dollaro. In particolare, BCU ha già provveduto ad ampliare la banda di oscillazione attorno alla parità centrale di 1 USD = 4,95 Grivne.

Più in generale, per dare continuità all'afflusso di investimenti, Kiev dovrà proseguire negli sforzi di modernizzazione del sistema economico, tramite interventi pubblici di riforma amministrativa e legislativa.

Al di là di questo importante aiuto finanziario, lo scenario per il 2009 resta comunque caratterizzato da tutti gli elementi di una recessione con, in particolare, una contrazione dei consumi interni stimata al 10% e degli investimenti all'8%.

La contrazione della domanda estera porterà anche ad una decelerazione dell'interscambio superiore ai dieci punti percentuali; lo squilibrio esterno, come avviene sempre in uno scenario di recessione, dovrebbe registrare un sensibile miglioramento, scendendo sotto i tre punti percentuali in termini di PIL.

La contrazione della domanda interna e della domanda estera dovrebbe portare ad una duplicazione del tasso di disoccupazione.

Vanno inoltre elencati una serie di fattori di rischio specifico: insolvenza del settore bancario; ulteriore svalutazione della valuta nazionale; possibili ritardi dell'erogazione delle future tranches rientranti nel prestito del FMI; continuazione dell'impasse politica e del conseguente ritardo nell'adozione di un piano anticrisi, mancanza di concrete misure per la lotta alla corruzione e per la riduzione del peso della burocrazia. In tal senso vale la pena di citare alcuni indici qualitativi elaborati da grandi agenzie di rating: secondo *Doing Business* della Banca Mondiale, l'Ucraina si collocherebbe al 145° posto su 181 paesi riguardo le condizioni per condurre attività imprenditoriali, mentre l'*Heritage Foundation* nella sua graduatoria dell'*Index of Economic Freedom* colloca l'Ucraina al 152° posto su 179 paesi monitorati.

OSSERVATORIO SULLE MISURE ANTICRISI

L'Ucraina fa parte del gruppo di paesi in transizione più vulnerabili rispetto gli effetti della crisi finanziaria mondiale. Per questo motivo, nell'ottobre 2008, l'Ucraina è stata tra i primi paesi a chiedere aiuto finanziario al Fondo Monetario Internazionale, alla Banca Mondiale e alla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Da allora, alcuni passi positivi sono stati compiuti, ma molto resta ancora da fare per allestire e attuare un pacchetto coerente di misure per far fronte alla crisi.

Al momento infatti manca ancora un vero piano nazionale anticrisi ed ancora una volta l'instabilità politico-istituzionale sta impedendo al governo e alla banca centrale di presentare un piano accettato da maggioranza ed opposizione parlamentare.

La formazione di una larga coalizione in grado di superare questo momento di *impasse* e di predisporre il piano delle misure per superare la crisi, sulla base di una nuova intesa fra la premier Yulia Tymoshenko e il leader dell'opposizione Viktor Yanukovich, è guardata con scetticismo dagli analisti nazionali. Causa l'antagonismo tra il presidente Yushenko e la premier Timoshenko, nei primi 5 mesi del 2009 la situazione è rimasta paralizzata. All'inizio di marzo il ministro delle finanze Viktor Pinzenyk, rassegnando le dimissioni, denunciava l'irresponsabilità delle autorità e l'impossibilità di lavorare senza "essere preso in ostaggio dalle lotte politiche".

Le elezioni presidenziali, previste in ottobre, non incoraggiano all'ottimismo: il futuro presidente eredita un sistema istituzionale che non è né un regime presidenziale né un regime

parlamentare, con la conseguenza di ulteriori contrasti paralizzanti tra capo dello Stato e primo ministro.

Al di là di questa situazione incerta, però, secondo la Banca Mondiale qualsiasi piano d'azione contro la crisi in Ucraina deve contenere quattro elementi chiave, strettamente correlati e tali da rinforzarsi a vicenda:

- una concreta e costante attuazione di riforme macroeconomiche nell'ambito del programma sostenuto dal FMI;
- il riorientamento della spesa pubblica verso gli investimenti in infrastrutture per sostenere il settore reale dell'economia e l'occupazione, unitamente agli sforzi per sostenere i ceti sociali più deboli;
- una strategia chiara a tutela dei depositanti e del risanamento del settore bancario;
- riforme per rendere possibile l'avvio di nuove imprese e stimolare gli investimenti privati.

Al momento, le azioni intraprese dalle autorità ucraine sono costituite solo da misure di attuazione del programma rientrante nel finanziamento del FMI. In particolare, per quanto concerne la politica monetaria, il programma prevede un regime di tasso di cambio flessibile per aiutare il paese ad assorbire meglio gli *shock* esterni, una politica monetaria restrittiva al fine di contenere la dinamica inflattiva e il rafforzamento dell'indipendenza della Banca Centrale.

Riguardo alla politica finanziaria, è prevista la ricapitalizzazione delle banche ritenute più affidabili: a fine aprile 2009 è stata ufficializzata una lista che include 17 istituti bancari beneficiari di questa misura. Per le altre 180 banche operanti nel paese sono previste operazioni di fusione, in modo da ridurre il numero a meno di 100. Altre misure prevedono invece un migliore monitoraggio dell'attività bancaria e l'aumento dell'assicurazione sui depositi.

Dal punto di vista fiscale, sono previste la correzione delle politiche dei prezzi nel settore energetico e una politica dei redditi più bilanciata, tramite l'aggiustamento dei salari minimi, delle pensioni e dei trasferimenti sociali in linea con le proiezioni sull'inflazione nel 2009.

Tuttavia, al di là di questi indirizzi di massima, non è stato ufficializzato un vero piano anticrisi dettagliato e, data la delicata situazione politico-istituzionale del paese, è difficile che questo piano venga predisposto in tempi brevi.