

5. L'economia jugoslava fra crisi e riforme

di Milica Uvalic

1. Introduzione: i limiti delle riforme passate

La Jugoslavia viene da anni considerata un caso a sé fra i paesi europei principalmente per la sua ricerca, a partire dalla rottura con l'Unione Sovietica nel 1948, di un proprio modello di socialismo basato sull'autogestione, su una ampia decentralizzazione ed un uso maggiore del mercato. Ciononostante, fino al 1989, la Jugoslavia è comunque rimasta un'economia socialista, avendo mantenuto alcuni elementi fondamentali del sistema di tipo sovietico – fra cui la proprietà non-privata, la pianificazione (pur integrata con elementi di mercato), e principi solidaristici. Gli obiettivi della politica economica in Jugoslavia sono stati inoltre perseguiti soprattutto tramite i meccanismi delle economie di tipo sovietico – l'intervento continuo e massiccio dello stato nella sfera microeconomica – nonostante che in Jugoslavia gli strumenti per la loro realizzazione siano profondamente cambiati. In luogo della pianificazione centralizzata, sono stati utilizzati strumenti decentralizzati e più flessibili, in primo luogo le «intese sociali» che regolano i diversi campi della politica economica¹, ma anche diversi altri strumenti, spesso informali e indiretti². Quello che è cambiato con le riforme economiche in Jugoslavia sono il livello, le istituzioni, e i canali dell'intervento statale, ma non la natura del rapporto fra lo stato e l'impresa. Utilizzando la terminologia di Kornai [1980] relativa agli elementi sistemici delle economie socialiste, la caratteristi-

Il presente articolo è parzialmente basato su un lavoro precedente svolto per la Commissione delle Comunità Europee [Uvalic 1991], come parte della seconda fase del programma PHARE di aiuti ai paesi dell'Europa centro-orientale.

¹ Le intese sociali, introdotte dalla riforma del 1974, vengono concluse fra i rappresentanti delle imprese, delle strutture politiche locali e delle altre istituzioni; esse regolano le priorità dei piani quinquennali, la politica dei prezzi e dell'occupazione, i criteri di distribuzione del reddito, l'allocazione di valuta estera, ecc.

² Per esempio, nonostante che le strutture politiche non abbiano un influsso diretto sul processo decisionale dell'impresa, forme di influenza indiretta erano notevolmente presenti in quanto i direttori, i dirigenti sindacali e degli organi d'autogestione dell'impresa erano di solito membri del partito [si veda più dettagliatamente in Prasnikar e Svejnar, 1988].

ca fondamentale, anche del sistema jugoslavo, è rimasto il «paternalismo» statale [si veda Uvalic 1992].

Da un lato, le autorità politiche sono rimaste responsabili di una serie di questioni fondamentali: la copertura delle perdite tramite la redistribuzione del reddito da imprese in attivo a quelle operanti in perdita; la distribuzione del reddito tramite regolamenti che direttamente limitano l'autonomia delle imprese³, e la creazione e chiusura delle imprese, dove le politiche perseguite hanno contribuito alla concentrazione industriale, a prassi monopolistiche e ad una struttura industriale del tutto inadeguata⁴.

D'altro lato, con la sostituzione all'inizio degli anni Cinquanta della proprietà statale con la proprietà sociale, non è avvenuto nessun cambiamento sostanziale nel regime di proprietà. Le imprese hanno avuto soltanto il diritto di usare le risorse di proprietà sociale⁵, ma non hanno assunto altre funzioni che i diritti di proprietà di solito includono. Anche in Jugoslavia è rimasto quello che è sempre Kornai (1980) a definire i vincoli di bilancio «soffici» tipico delle economie di tipo sovietico, la mancanza cioè di disciplina finanziaria delle imprese e la socializzazione delle perdite come alternativa alla bancarotta. Sebbene i disavanzi ai vari livelli non venissero coperti direttamente dal bilancio dello stato, ma indirettamente tramite le banche (prestiti a termini favorevoli, rifinanziamento o cancellazione dei debiti) o grazie alle riserve di altre imprese e fondi comunali, oppure attraverso la diminuzione o l'abolizione degli obblighi fiscali, essi hanno continuato ad essere finanziati, almeno in parte, da altre imprese ed istituzioni.

Il paternalismo statale in Jugoslavia è stato una delle cause principali della mancata realizzazione dell'obiettivo fondamentale di tutte le riforme economiche del passato – l'introduzione di una vera economia di mercato – e del conseguente permanere di alcuni problemi tipici delle economie dell'est, come l'inefficienza economica, l'inadeguatezza degli incentivi e la mancanza di imprenditorialità⁶.

³ Per esempio, il tasso minimo di accumulazione, i limiti sugli aumenti dei salari, l'obbligo di mantenere il valore del capitale sociale tramite tassi prescritti di ammortamento, investimenti obbligatori nelle regioni meno sviluppate, ecc.

⁴ La struttura industriale in Jugoslavia è caratterizzata dalla mancanza quasi totale di piccole imprese [si veda Vahcic e Petrin 1989], e quindi simile a quella degli altri paesi est europei [per esempio l'Ungheria; si veda Hare 1990].

⁵ Secondo il sistema di proprietà sociale, il capitale delle imprese è di proprietà dell'intera società; nella Costituzione del 1974, è esplicitamente specificato che «nessuno ha diritti di proprietà sui mezzi di produzione sociali – né le comunità socio-politiche, né le organizzazioni di lavoro associato, né gruppi di cittadini, né gli individui» [Constitution of SFRJ, 13].

⁶ Una economia di mercato dovrebbe comprendere un mercato non solo di beni e servizi, ma anche dei fattori di produzione. In Jugoslavia, un mercato del lavoro e del

Le somiglianze fra la Jugoslavia e gli altri paesi dell'est sono quindi maggiori di quello che abitualmente si ritiene. Anche in Jugoslavia la crisi economica dell'ultimo decennio ha determinato la necessità di cambiare profondamente il sistema economico esistente e di passare ad un sistema di mercato basato sulla pluralità delle forme di proprietà. Non è quindi un caso che attualmente la Jugoslavia si trovi di fronte a quei problemi di stabilizzazione economica, di riforme istituzionali e di ristrutturazione, che sono gli obiettivi comuni a tutti i paesi ex-socialisti [si veda Nuti 1991]. Nella parte rimanente di questo contributo verranno esaminati più dettagliatamente i menzionati problemi della attuale transizione jugoslava: la crisi economica degli anni Ottanta che ha condotto alla necessità di un cambiamento radicale del sistema istituzionale (paragrafo 2); la fase attuale delle riforme e delle politiche economiche (paragrafo 3); le specificità della transizione jugoslava rispetto alle esperienze degli altri paesi est europei (paragrafo 4); e infine alcune note conclusive (paragrafo 5).

2. La crisi economica degli anni Ottanta e la svolta del 1988/89

Nell'ultimo decennio la Jugoslavia ha affrontato la più grave crisi economica (e politica) della sua storia. Dal 1980 tutti gli indicatori macroeconomici hanno registrato un marcato peggioramento. Tale involuzione si è espressa in un forte rallentamento dello sviluppo, con tassi di crescita del Prodotto Materiale Lordo negativi (nel 1983, 1987 e 1988), in un aumento della disoccupazione (1 milione e 240 mila disoccupati alla fine del 1989, pari a oltre l'11% della forza lavoro domestica), una inflazione che nel 1989 si è trasformata in iperinflazione⁷, un visibile peggioramento delle condizioni di vita dovuto alla diminuzione di salari in termini reali, un debito estero netto di 19 miliardi di dollari nel 1981 con connessi problemi di ripagamento, che hanno reso necessario il rifinanziamento del debito dal 1983 in poi, e problemi sempre maggiori di insolvenza finanziaria di imprese e di banche.

Le misure prese dal governo per combattere la crisi economica a partire dal 1980 consistevano di misure di austerità fortemente restrittive, effettuate in accordo con il FMI il quale, insieme a banche commerciali e governi occidentali, ha concesso alla Jugoslavia diversi crediti per i suoi programmi di stabilizzazione.

capitale è sempre stato rifiutato per motivi puramente ideologici. Ma anche i prezzi di molti beni e servizi non sono mai stati liberalizzati, essendo rimasta in vigore una ampia varietà di controlli amministrativi; nel 1986, per esempio, soltanto il 30-42% dei prezzi era stabilito liberamente sul mercato [si veda OECD 1988].

⁷ Il tasso di crescita dei prezzi al consumo annuale è stato nel 1989 del 1252%, mentre la rilevazione tendenziale del dicembre 1989 era pari al 2714%.

Anche se alcuni degli obiettivi principali relativi al settore estero sono stati raggiunti⁸, le politiche effettuate non sono riuscite a portare ad una ripresa economica più duratura, a causa sia dei fattori sistemici che della inconsistenza delle politiche economiche applicate. Così, anche se un programma complesso di riforme economiche è stato varato già nel 1982, il sistema istituzionale dell'economia jugoslava basato sul socialismo (la proprietà sociale dei mezzi di produzione) e l'autogestione è rimasto essenzialmente immutato fino al 1989. Allo stesso tempo, le politiche economiche del governo sono state altamente inadeguate, caratterizzate da frequenti cambiamenti nei loro principali orientamenti⁹, politiche che invece di stabilizzare l'economia, hanno portato ad una crescente instabilità.

La svolta decisiva è avvenuta alla fine del 1988. Fino ad allora, si credeva ancora che il sistema istituzionale esistente potesse essere ulteriormente migliorato. Le riforme economiche in corso dal dicembre 1988 rappresentano invece, di fatto, un cambiamento radicale, in quanto implicano l'allontanamento da alcune caratteristiche di base del sistema economico jugoslavo. Nel 1989/90, tale orientamento si è ulteriormente rafforzato grazie al processo di democratizzazione politica, con lo scioglimento della Lega dei Comunisti Jugoslavi e le elezioni multipartitiche in tutte le repubbliche.

Il primo mutamento fondamentale riguarda il regime di proprietà¹⁰. Per facilitare la trasformazione delle imprese del settore sociale in imprese private, la «Legge sulle imprese» adottata a dicembre 1988 assegna uno spazio molto più ampio al settore privato, eliminando diverse restrizioni e permettendo la diversificazione sia dei tipi di proprietà¹¹ che delle forme legali d'impresa (società per azioni, a responsabilità limitata e illimitata, ecc.). Simili cambiamenti di proprietà sono previsti anche nel settore bancario tramite la trasformazione delle banche in società per azioni o banche a responsabilità limitata, con l'abolizione di ogni limite sugli investimenti esteri. La nuova «Legge sui titoli» del 1989, inoltre, ha per la prima volta introdotto le azioni, accanto ad altri tipi di titoli esistenti già dal 1971 (obbligazioni, cambiali, ecc.). Infine, la «Legge sul capitale sociale» del 1989 ha intro-

⁸ Soprattutto, si è passati da un saldo negativo della bilancia delle partite correnti ad un saldo positivo nel 1983; l'aumento dell'indebitamento si è inoltre fermato.

⁹ Per esempio, passaggi da prezzi/salari congelati a prezzi/salari liberi, da tassi d'interesse altamente negativi in termini reali a tassi d'interesse positivi, dal deprezzamento all'apprezzamento della valuta, ecc.

¹⁰ Conviene qui ricordare che alla fine del 1988, l'87% del Prodotto Materiale Lordo era ancora attribuibile al settore sociale.

¹¹ Oltre alla proprietà sociale, privata e cooperativa, sono state introdotte la proprietà pubblica e quella mista.

dotto la possibilità di vendere tramite aste le imprese del settore sociale ad imprese private o individui (inclusi gli stranieri).

L'altra novità principale riguarda il ridimensionamento dell'auto-gestione, lo spostamento del potere decisionale dai gruppi di lavoratori ai singoli individui (manager, direttori, azionisti), e quindi il trasferimento della responsabilità collettiva in responsabilità individuale. Il nuovo sistema salariale dovrebbe contenere molti elementi del contratto collettivo occidentale, limitando o abolendo molti dei diritti autogestiti dei lavoratori. È anche stata abolita la suddivisione delle imprese nelle cosiddette «organizzazioni di base del lavoro associato» per tornare alla classica «impresa»¹².

3. La fase recente di riforme e politiche economiche

Dall'inizio del 1990 il governo federale si è posto il duplice scopo della stabilizzazione economica (per fermare le tendenze iperinflazionistiche) e della privatizzazione (in quanto la «Legge sul capitale sociale» del 1989 non offriva condizioni sufficientemente incentivanti per avviare la privatizzazione stessa).

Il programma di stabilizzazione è stato avviato nella prima metà del 1990 con caratteristiche simili a quello della Polonia. Il corso di cambio del dinaro è stato fissato e legato al marco tedesco (al livello 1 DM = 7 dinari), insieme ad una riforma monetaria (creazione di un dinaro «pesante») ed a una politica monetaria restrittiva; è stata introdotta la convertibilità interna (il libero cambio di dinari in valuta estera per i cittadini); i fondi salariali delle imprese sono stati congelati ai livelli raggiunti a fine dicembre 1989; l'80% dei prezzi è stato liberalizzato (ad eccezione dei prezzi dell'energia, dei trasporti ed altri servizi pubblici, e di alcuni prodotti farmaceutici); ed è stata introdotta una ulteriore liberalizzazione delle importazioni (che alla fine del 1990 ha raggiunto il 95% del totale).

I risultati ottenuti nei primi sei mesi sembravano incoraggianti: il tasso d'inflazione mensile era sceso dal 59% nel dicembre 1989 allo 0% nell'aprile 1990¹³; le riserve valutarie stavano aumentando (da 6 miliardi di dollari alla fine del 1989 a 9 miliardi al settembre 1990); e il calo della produzione industriale era del 10% rispetto all'anno precedente (e quindi inferiore a quello registrato nello stesso periodo in diverse altre economie in transizione).

¹² Il concetto del lavoro associato era stato introdotto dalla riforma del 1974 e aveva portato ad una eccessiva frammentazione dei processi produttivi.

¹³ I prezzi al consumo sono cresciuti del 17,3%, 8,5% e 2,6% nel gennaio, febbraio e marzo 1990 rispettivamente.

Tuttavia, nella seconda metà del 1990, sotto la pressione dei singoli governi repubblicani, il primo ministro Markovic si è trovato ad accettare una serie di compromessi che hanno portato ad una deviazione dalle politiche annunciate, inizialmente nel campo monetario e, più recentemente, in quello valutario. L'inflazione mensile del 7-8% nei mesi di settembre e ottobre ha aumentato le aspettative di una nuova svalutazione, portando ad un crescente prelievo di valuta estera e ad un rapido crollo delle riserve ufficiali. In condizioni di scarsità generalizzata di valuta estera, la convertibilità interna è stata di fatto, anche se non ufficialmente, sospesa già nell'ottobre 1990. Nonostante i buoni risultati ottenuti nella prima metà dell'anno, la crescita dei prezzi nei mesi successivi ha portato ad un'inflazione annuale nel 1990 del 588%, che insieme ad un forte deficit della bilancia commerciale, ha reso necessaria la svalutazione, una prima volta nel gennaio 1991 (del 22%) e poi nell'aprile dello stesso anno (di oltre il 30%), con l'intenzione di reintrodurre la convertibilità interna.

Nel frattempo la situazione è andata però peggiorando. Nell'agosto 1991, le riserve ufficiali erano scese a 3 miliardi di dollari (la maggior parte delle quali dovrà servire a ripagare gli interessi maturati sul debito estero). A differenza del passato, attualmente i prelievi bancari dai conti in valuta estera, prima garantiti dalla federazione, possono essere effettuati dai cittadini solo se commutati in dinari. Intanto, è anche riapparso il mercato nero: le banche serbe a luglio 1991 offrivano un premio del 70% per cambio in contanti di valuta estera rispetto al corso di cambio ufficiale. Nei primi otto mesi del 1991 l'inflazione era di oltre il 79% e la recessione si era inasprita con un ulteriore calo della produzione industriale (del 17,3%) e l'aumento della disoccupazione (arrivata a 1,4 milioni).

Parallelamente al programma di stabilizzazione, Markovic ha lanciato nella seconda metà del 1990 un piano di privatizzazione come elemento cruciale delle riforme e della ristrutturazione dell'economia. Lo strumento principale della privatizzazione in base al piano sono le azioni cosiddette «interne» (vale a dire non vendibili inizialmente sul mercato azionario), offerte a tre categorie: lavoratori, altri cittadini jugoslavi, e fondi pensione. Tutte e tre le categorie possono entrare in possesso di tali azioni con uno sconto, anche se lo sconto maggiore è offerto ai lavoratori: il 30% sul valore delle azioni e un altro 1% per ogni anno di occupazione fino ad un totale massimo del 70%. Il modello di privatizzazione scelto dal governo jugoslavo è quindi basato in buona parte sull'azionariato dei lavoratori; infatti, sono proprio i dipendenti che rappresentano la categoria più privilegiata nell'acquisto delle imprese esistenti del settore sociale (nonostante ci siano dei limiti all'ammontare delle azioni acquistabili dai lavoratori). L'iniziativa di privatizzare spetta all'impresa, mentre i guadagni vengono con-

vogliati in fondi repubblicani, di proprietà delle singole repubbliche. Speciali agenzie repubblicane si dovrebbero occupare di tutte le funzioni tecniche e di consulenza legate alla vendita delle imprese. Conclusasi la prima fase di offerta delle azioni interne, le parti rimanenti del capitale delle imprese verrebbero vendute tramite aste ad altri azionisti, incluse imprese e cittadini stranieri.

Nonostante il programma federale di privatizzazione offra un significativo schema di intervento generale sui cambiamenti del sistema di proprietà, con il peggiorare della crisi politica e le crescenti tendenze delle singole regioni ad assicurarsi una indipendenza dalle politiche federali, alcune repubbliche hanno deciso di elaborare delle proprie leggi sulla privatizzazione.

La Croazia e la Slovenia sono state fra le prime a decidere di non applicare il programma federale (ottobre 1990), una decisione che di fatto ha bloccato il processo di trasformazioni proprietarie nelle stesse due repubbliche. Le discussioni sulla privatizzazione in Slovenia sono state le più intense e sono ancora in corso, non essendo stata approvata nessuna delle versioni preliminari della legge slovena sulla privatizzazione (in parte per le critiche di Jeffrey Sachs)¹⁴. Il governo croato ha invece adottato in aprile 1991 la «Legge sulla trasformazione delle imprese», che prevede vari modelli di privatizzazione la cui scelta spetta alle imprese stesse. Le imprese che non saranno privatizzate entro la metà del 1992 diventeranno automaticamente proprietà dello stato croato, il che ha naturalmente provocato aspre critiche e sollevato il timore che lo stato possa diventare il maggiore proprietario dell'economia croata. Anche la Serbia ha adottato il proprio programma di privatizzazione all'inizio dell'agosto 1991; esso si basa in parte sulla legge federale. Le differenze principali riguardano i minori sconti per i dipendenti e il mantenimento esplicito della proprietà sociale come una delle possibili forme di proprietà.

Nel frattempo le grandi imprese dei monopoli naturali (nel settore dei trasporti, telecomunicazioni, energia) in tutte le repubbliche sono già passate in mano statale il che, insieme alla riluttanza dei governi repubblicani ad applicare il programma federale di privatizzazione, sembra indicare che alla privatizzazione si sono contrapposte forti tendenze verso la nazionalizzazione (e la repubblicanizzazione)¹⁵. Il governo federale stava anche preparando degli emendamenti alla leg-

¹⁴ Secondo fonti non ufficiali, Sachs era contrario a che la legge slovena attribuisse un ruolo decisivo all'azionariato dei lavoratori, tanto da consigliare il governo sloveno ad adottare un modello di privatizzazione simile a quello polacco. Sulla base di queste indicazioni, è stata elaborata una nuova legge, che alla fine di marzo 1992, non era ancora adottata.

¹⁵ Secondo alcune stime, il 40% dell'economia Croata è già stata nazionalizzata in questo modo [si veda «Ekonomaska Politika» n. 2030, 25 febbraio 1991].

ge sulla privatizzazione per facilitarne l'applicazione, dopo che nel periodo agosto 1990 – aprile 1991 solo circa il 5% delle imprese sociali sono state privatizzate secondo la normativa del programma federale.

4. Le specificità della transizione jugoslava

Al di là delle somiglianze fra i problemi dell'economia jugoslava e quelli degli altri paesi ex-socialisti discussi finora, lo stato della transizione verso una economia di mercato della Jugoslavia presenta oggi alcune specificità.

Il vantaggio principale della Jugoslavia rispetto ad altri paesi dell'Europa centro-orientale è che alcune fondamentali riforme del sistema economico sono già state realizzate. La Jugoslavia ha abbandonato il sistema di pianificazione centralizzata all'inizio degli anni Cinquanta; tale decisione, assieme alle riforme del sistema dei prezzi, ha permesso l'attivazione graduale dei mercati per alcuni prodotti e servizi e una struttura dei prezzi interni più realistica. Altre importanti riforme hanno separato la banca centrale dalle banche commerciali, hanno sostituito i sussidi statali con i prestiti bancari come metodo principale di approvvigionamento di fondi, e hanno portato alla diversificazione degli strumenti finanziari. Le riforme del sistema del commercio estero hanno abolito il monopolio dello stato, introdotto negli anni Sessanta un unico corso di cambio e permesso investimenti esteri, portando ad una maggiore apertura dell'economia jugoslava verso l'occidente, un'operazione facilitata anche da cambiamenti importanti nei rapporti economici internazionali¹⁶.

Sul piano delle politiche economiche, la crisi dell'ultimo decennio ha portato all'applicazione di politiche macroeconomiche più attive e più simili a quelle usate nelle economie occidentali (per quel che riguarda il corso di cambio, i tassi d'interesse e altri strumenti monetari), contribuendo così alla eliminazione di alcune distorsioni ancora oggi tipiche di diverse economie dell'est – come la scarsità generale dei beni o l'eccesso di moneta («monetary overhang»).

Infine l'economia jugoslava in alcuni campi ha già incominciato a ristrutturarsi. Mentre gli altri paesi ex-socialisti oggi si muovono dallo stato di piena occupazione verso la disoccupazione, la Jugoslavia fin dalla metà degli anni Sessanta ha avuto problemi di disoccupazione e quindi il processo di aggiustamento del mercato del lavoro potrà essere più graduale che in altre economie in transizione. Anche il proces-

¹⁶ La Jugoslavia è membro delle principali organizzazioni internazionali (FMI, GATT, Banca Mondiale) ed è associata sia all'OCSE che al COMECON, mentre con la Comunità Europea ha uno status speciale (durante gli anni Settanta per gli accordi commerciali e dal 1980 per un accordo di cooperazione).

so di ristrutturazione industriale e finanziaria è andato più avanti degli altri paesi dell'est: nel periodo 1986-89 141 imprese sono state chiuse per bancarotta.

Nello stesso tempo una serie di specifici problemi sembra rallentare il processo di transizione dell'economia jugoslava. La grave crisi politico-costituzionale, culminata nel giugno 1991, quando in seguito alla proclamazione dell'indipendenza della Slovenia e della Croazia è scoppiata la guerra civile, oggi rende quasi inevitabile una effettiva disgregazione del paese e ciò rappresenta naturalmente il maggiore ostacolo alle riforme in corso. Il potere del governo federale è progressivamente diminuito e quindi anche la credibilità delle sue politiche economiche, mentre l'attenzione dei governi repubblicani è completamente assorbita dai problemi politici e dalla necessità di affrontare le tendenze nazionalistiche accumulate in questi ultimi anni. La crisi economica si è così unita ad una crisi generale di carattere politico, sociale e morale, alla quale non sembra facile porre rimedio.

Il secondo fattore che maggiormente ostacola il processo di riforma è da ricercare nei problemi legati all'ambiguità del sistema di proprietà. Dato che la proprietà sociale è di tutti e di nessuno allo stesso tempo, oggi lo stato, le imprese e i lavoratori, pensano di avere precisi diritti nella redistribuzione della proprietà. Il passaggio di una parte della proprietà ai lavoratori implicherà la conversione dei diritti autogestionali in diritti di proprietà, diminuendo – per certi versi paradossalmente – il ruolo dei lavoratori nel processo decisionale¹⁷. Per i dirigenti, i diritti di proprietà privati porteranno ad un controllo da parte dei nuovi azionisti con maggiori rischi, pertanto, di veder messo in pericolo il proprio posto di lavoro. Per i governi repubblicani, la privatizzazione significa l'abbandono dei diritti di proprietà implicitamente finora detenuti, e quindi anche di quel paternalismo statale che assicurava il controllo sull'economia.

Il sistema bancario rappresenta un altro impedimento specifico della transizione jugoslava. Dato che le banche jugoslave sono state delle istituzioni «al servizio» delle imprese, fondate e controllate dalle imprese stesse (incluse quelle operanti in perdita), con le recenti politiche monetarie restrittive le aziende industriali esercitavano pressioni sulle banche al fine dell'ottenimento di crediti supplementari. Il problema attuale delle enormi perdite del sistema bancario è essenzialmente il problema delle imprese incapaci di pagare i propri debiti. Il sistema bancario quindi facilita direttamente la permanenza dei vincoli di bilancio «soffici».

Esistono infine degli altri fattori che sembrano determinare una

¹⁷ Dato che ci sono dei limiti sull'ammontare del capitale che può diventare proprietà dei lavoratori stessi.

resistenza particolare a cambiamenti radicali. Oltre la sicurezza sociale ed altri benefici che sono stati assicurati in tutti i paesi ex-socialisti, i cittadini jugoslavi hanno goduto di maggiori libertà civili (per esempio la libertà di viaggiare all'estero fin dalla metà degli anni Sessanta). Tali fattori, insieme all'autogestione (nonostante i suoi limiti), sembra abbiano portato ad un maggiore livello di consenso popolare al regime esistente. Da parte dei *policy makers*, esiste una resistenza alle riforme strutturali, imputabile probabilmente ad una maggiore consapevolezza dei possibili effetti negativi del mercato (la Jugoslavia dopo tutto ha avuto problemi di disoccupazione, d'inflazione e di disparità regionali nello sviluppo per un quarto di secolo). Forse sono questi gli elementi che spiegano in parte perché, rispetto agli altri paesi ex-socialisti, le riforme politiche in Jugoslavia sono avvenute con un certo ritardo (nel 1990) e perché in alcune delle repubbliche (Serbia e Montenegro) le elezioni libere multipartitiche hanno portato alla restaurazione del potere dei comunisti.

5. Alcune osservazioni conclusive

I fattori specifici che oggi ostacolano il processo di transizione in Jugoslavia sono paradossalmente il prodotto diretto delle riforme passate. Allo stesso tempo la maggior parte di queste riforme si è rivelata coerente con l'obiettivo di introdurre una economia di mercato. La ragione principale per cui le riforme passate non hanno portato ai risultati attesi è che esse sono state parziali: la pianificazione centralizzata non è stata sostituita da un sistema efficiente di politica macroeconomica; il mercato è stato introdotto solo per i beni e servizi (e anche qui, solo parzialmente), ma non per i fattori di produzione; le riforme finanziarie non hanno separato gli strumenti fiscali da quelli monetari e non hanno abolito la prassi di stampare moneta per accomodare i disavanzi a tutti i livelli; e l'autogestione è sempre stata limitata e sottomessa a obiettivi politici e sociali ritenuti prioritari.

Al fondo di tutti questi problemi si trova il più importante elemento mancante delle riforme economiche in Jugoslavia – l'abbandono del paternalismo statale [Uvalic 1992]. Insieme alle riforme verso la liberalizzazione, la decentralizzazione e una maggiore enfasi sui meccanismi di mercato, lo stato avrebbe dovuto assumere un ruolo fondamentalmente diverso: al posto di protettore delle imprese, quello di coordinatore globale; l'uso di strumenti indiretti e generalizzati sarebbe stato da preferire all'utilizzo di strumenti *ad hoc* e selettivi; e al posto della socializzazione delle perdite tramite la redistribuzione del reddito, lo stato avrebbe dovuto usare politiche monetarie, fiscali e salariali normalmente usate in una economia di mercato.

La lezione principale che ci proviene quindi dall'esperienza jugo-

slava è che una delle condizioni principali per il successo delle riforme di un'economia socialista è la determinazione ad abbandonare il paternalismo statale, insieme a tutte le sue conseguenze (in particolare i vincoli di bilancio «soffici»). Il cambiamento nel modello da perseguire – l'accettazione della proprietà privata e della democrazia politica – forse non sarà sufficiente, almeno nel breve periodo, per realizzare un tale obiettivo. Questo viene suggerito sia dalla stessa esperienza jugoslava, dove la svolta del 1988-89 non ha ancora prodotto un cambiamento fondamentale del sistema economico, sia dalle esperienze di altri paesi ex-socialisti (Polonia, Ungheria).

Il problema più delicato in questo momento è comunque di natura politica e riguarda il futuro dello stato jugoslavo. Finché non verrà risolta la crisi politica che riguarda i rapporti fra le varie repubbliche e non si arriverà ad un consenso sul futuro dello(gli) stato(i) jugoslavo(i), il processo di riforme economiche rimarrà nell'ombra, sotto la costante minaccia dei problemi politici. Le prospettive non sembrano quindi essere incoraggianti; infatti, se da una parte è quasi impossibile trovare oggi una soluzione per una Jugoslavia unita, dall'altra parte è altrettanto difficile concepire una sua suddivisione, tale da poter essere accettata da tutte le parti coinvolte nel conflitto.

Riferimenti bibliografici

- Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* (1974), Beograd, Jugoslovenski Pregled, 1989.
- «Ekonomaska Politika», (numeri vari), Beograd, settimanale.
- Estrin, S. (1991), *Reform in Yugoslavia: The Retreat from Self-Management*, in «London School of Economics Working Paper», n. 79, gennaio.
- Hare, P.G. (1990), *Reform of enterprise regulation in Hungary – from «tutelage» to market*, in «European Economy», n. 43, Brussels, marzo.
- Komisija saveznih drustvenih saveta za probleme ekonomske stabilizacije (1982), *Dokumenti Komisije*, Beograd, Centar za radnicko samoupravljanje.
- Kornai, J. (1980), *Economics of Shortage*, North Holland, Amsterdam.
- Nuti, D.M. (1991), *Sequencing and credibility in economic reforms*, in *Economics for the New Europe*, a cura di A. Atkinson e R. Brunetta, London, Macmillan.
- OECD, (1988), *Economic Surveys – Yugoslavia 1987/88*, Paris.
- Poslednji dani drustvenog vlasnistva*, Zagreb, Zagrebacka Poslovna Skola.
- Prasnikar, J. e Svejnar, J. (1988), *Economic Behavior of Yugoslav Enterprises*, in *Advances in the Economic Analysis of Participatory and Labor-Managed Firms*, vol. 3, pp. 237-311.
- Savezni zavod za statistiku (1991), *Statisticki godisnjak SFRJ 1990*, Beograd.
- Sekretarijat za informacije Saveznog izvrsnog veća, «Licna karta reforme», (numeri vari).

Sluzbeni list SFRJ, (numeri vari) Beograd.

Uvalic, M. (1989), *Shareholding schemes in the Yugoslav economy*, in *Financial Reform in Socialist Economies*, a cura di C. Kessides, T. King, M. Nuti e C. Sokil, The World Bank, Washington, e European University Institute, Firenze.

— (1991), *How different is Yugoslavia?*, in «European Economy», Special edition n. 2, Brussels.

— (1992), *Investment and Property Rights in Yugoslavia: The Long Transition to a Market Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, in corso di stampa.

Vahcic, A. e Petrin, T. (1989), *Financial system for restructuring the Yugoslav economy*, in *Financial Reform in Socialist Economies*, a cura di C. Kessides, T. King, D.M. Nuti, C. Sokil, The World Bank, Washington, e European University Institute, Firenze.