



IAI

Istituto Affari Internazionali

1965 - 1990

EUROPA '90
verso un nuovo ordine internazionale

Gruppo di lavoro:

ECONOMIA E MONETA

Relazione introduttiva di

CARLO BOFFITO

Convegno Iai. Progetto Europa Novanta
Roma, 23-25 novembre 1990
Paper settoriale su economia e moneta.

Carlo Boffito, Università di Torino

Introduzione

1. Questo saggio riguarda gli effetti interni ed esterni che l'abbandono del sistema economico centralizzato di tipo sovietico e lo scioglimento dei rapporti economici tradizionali tra i paesi del Comecon hanno esercitato e eserciteranno sui paesi dell'Europa orientale e sull'Urss.

Attualmente siamo ancora in una fase iniziale della transizione dal vecchio sistema di gestione dell'economia nazionale e di rapporti economici internazionali a un nuovo sistema. Questa fase iniziale è stata avviata dall'approvazione delle risoluzioni riguardanti la riforma economica da parte del Comitato centrale del Pcus nel giugno 1987 e dalla preparazione della riforma politica che ha portato nell'Urss all'elezione del Congresso dei deputati popolari nella primavera del 1989. Tali momenti sono stati seguiti in tutti i paesi dell'Europa orientale dalle rivoluzioni politiche del 1989, cominciate in Polonia nell'estate, e dalle libere elezioni del 1990.

Per individuare la direzione verso la quale muove questo processo di transizione conviene risalire alle sue origini ed esaminare gli aspetti salienti del cambiamento che ha avuto luogo finora.

2. La caratteristica centrale che va messa in evidenza per comprendere le ragioni e la direzione del cambiamento del sistema economico di tipo sovietico è la sua natura di economia di guerra. L'organizzazione stessa di tale sistema economico è stata originariamente suggerita a Lenin dal sistema di smistamento dell'Ufficio delle materie prime organizzato da Rathenau presso il Ministero della guerra tedesco allo scoppio della prima guerra mondiale (da questo modello derivano i bilanci materiali, la pianificazione in termini fisici, le gerarchie ministeriali, ecc.). In seguito la politica sovietica ha assegnato priorità assoluta alla produzione militare in base al convincimento che soltanto in tal modo avrebbe potuto assicurare la sopravvivenza e il potenziamento dell'Urss e la sua stabilità interna.

A un certo punto del suo sviluppo apparso è che tale sistema crea condizioni economiche e sociali arretrate rispetto a quelle raggiunte dalle economie di mercato. Esso non è riuscito a sostenere lo stesso ritmo del progresso tecnico (tale aspetto è stato messo in particolare evidenza dal ruolo svolto nei paesi occidentali e nei Nic asiatici dalla diffusione dell'elettronica) e a soddisfare i bisogni della popolazione in misura paragonabile a quella raggiunta dalle economie di mercato. Inoltre, la stessa industria militare, nonostante la disponibilità pressoché illimitata di risorse, rischiava di non essere competitiva con la produzione bellica degli Stati Uniti e dei suoi alleati.

Di qui la necessità di eliminare le cause di conflitto con i paesi occidentali in modo da privare di fondamento le ragioni della conservazione del sistema economico tradizionale (economia di guerra). Una volta che tali motivi di fondo fossero stati eliminati sarebbe stato possibile procedere alla riforma del sistema economico e sociale di tipo sovietico.

Secondo le intenzioni dei riformatori sovietici (Gorbaciov e il suo gruppo) la gestione centralizzata dell'economia di guerra doveva essere sostituita da un "mercato socialista" nel quale imprese statali indipendenti, in concorrenza tra loro, sarebbero state libere di rispondere alle sollecitazioni del progresso tecnico e della domanda dei consumatori. Le imprese socialiste avrebbero tratto vantaggio da rapporti diretti di cooperazione e concorrenza con imprese occidentali in un mondo senza contrapposizioni militari e politiche, e quindi aperto a un'integrazione economica spontanea (le fondamenta della casa comune) condotta dalle imprese.

3. Il disegno di Gorbaciov conteneva un altro elemento distintivo fondato sull'esperienza dei progetti di riforma precedentemente tentati nei paesi socialisti: la consapevolezza che la riforma economica non sarebbe stata possibile senza la riforma politica. Soltanto se il monopolio del potere del partito unico, che riguardava sia l'amministrazione pubblica sia la direzione dell'economia, fosse stato abolito, le imprese sarebbero state liberate dalla tutela dello stato e guidate da veri imprenditori socialisti.

Tuttavia, la riforma politica ha prodotto effetti inattesi ed estranei al disegno originario, dimostrandosi totalmente incompatibile con la creazione di un mercato socialista. Non appena ha potuto esprimere liberamente la sua volontà, la popolazione, sia nell'Europa orientale sia nell'Urss, ha recuperato le proprie tradizioni nazionali, ristabilendo la continuità con il passato interrotta dall'instaurazione del sistema economico e politico di tipo sovietico. Nell'Europa orientale si è rapidamente ricostituito il pluripartitismo ed è stato adottato un programma di transizione all'economia di mercato centrato sul ristabilimento della proprietà privata. Nell'Unione Sovietica gli unici movimenti politici di rilievo sono stati quelli che hanno fatto appello ai valori e ai sentimenti nazionali e che hanno posto come obiettivo principale la completa sovranità delle repubbliche.

In base alla situazione politica attuale possiamo definire tre gruppi di paesi che presentano significative analogie al loro interno.

a) I paesi dell'Europa centro-orientale (Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria), che hanno raggiunto una relativa stabilità politica, sebbene i loro governi debbano ancora dimostrare di essere in grado di gestire la transizione all'economia di mercato.

b) L'Unione Sovietica, o meglio le quindici repubbliche sovietiche, che presentano una grande incertezza politica e possono seguire scenari molto diversi tra loro.

c) Gli stati balcanici.

Nei paragrafi che seguono verranno presi in esame i primi due gruppi di paesi e sarà trascurato il terzo gruppo. In Jugoslavia la situazione economica e politica è molto specifica e richiederebbe un discorso a sé. In Bulgaria e Romania sembra che la situazione politica presenti una continuità con il periodo comunista maggiore che in altri paesi dell'Est, e che debba ancora chiarirsi: la popolazione si risvegliata lentamente alla democrazia e il partito comunista, conservando la sua organizzazione e il controllo sui mezzi di comunicazione, è riuscito a bloccare il rinnovamento;

l'opposizione ritiene pertanto che il governo, sostenuto da una maggioranza considerata fittizia, non sia legittimo e cerca di far valere i suoi diritti con manifestazioni di piazza spesso represses con violenza.

L'Europa centro orientale

4. I tre paesi dell'Europa centro-orientale hanno già affrontato con determinazione la transizione all'economia di mercato e la loro passata e recente esperienza di riforma fornisce elementi per mettere in evidenza i problemi economici che richiedono una soluzione. Classificati in gruppi principali tali problemi riguardano l'organizzazione dei mercati, gli investimenti dell'estero, la politica economica di stabilizzazione del mercato interno, i rapporti commerciali con l'estero e la convertibilità della moneta.

Riguardo all'organizzazione dei mercati, l'obiettivo generale quello di muovere verso un rapido sviluppo del settore privato. Anzi i primi programmi di privatizzazione presentati dai partiti nel corso della campagna elettorale e dai governi nel momento del loro insediamento prevedevano il trasferimento ai privati di quote rilevanti dell'industria nel giro di pochi mesi.

Il processo di privatizzazione segue un itinerario analogo nei tre paesi dell'Europa centro-orientale. Il patrimonio immobiliare dello stato viene messo a disposizione di un organismo pubblico che esercita il diritto di proprietà statale e ha il compito di cedere a privati quote del capitale delle imprese trasformate in società per azioni. La vendita delle azioni può aver luogo mediante offerta diretta o attraverso negoziazioni di borsa.

La privatizzazione delle grandi imprese statali viene chiamata la "grande privatizzazione", che si contrappone alla "piccola privatizzazione" (cessione di negozi, ristoranti, botteghe artigianali, nonché piccole e anche medie imprese industriali). Mentre la piccola privatizzazione dovrebbe procedere abbastanza speditamente, la grande privatizzazione incontra una serie di ostacoli, che impediscono l'applicazione del criterio secondo il quale la proprietà statale dovrebbe essere ceduta a chi è in grado di usarla con profitto.

Alcune pratiche tendono a screditare la privatizzazione e inducono le autorità a procedere con cautela; tra queste pratiche vi sono: prezzi eccessivamente bassi, spesso sollecitati dagli addetti (che hanno ottenuto assicurazioni riguardanti occupazione e salari) o dai manager che intendono acquisire l'impresa che gestiscono; acquisto delle imprese da parte di rappresentanti della vecchia burocrazia statale, che dispongono di fondi eventualmente ottenuti a credito grazie alla loro posizione; partecipazioni incrociate tra le imprese; ecc.

Spesso gli addetti si oppongono alla privatizzazione e rivendicano essi stessi il diritto di divenire proprietari. In Ungheria i "consigli di fabbrica" ai quali a metà anni Ottanta sono state assegnate in gestione alcune imprese si oppongono alla loro trasformazione in società per azioni. In Polonia la definizione della quota (20 per cento) massima di azioni che gli addetti avranno diritto di acquistare a condizioni agevolate ha richiesto oltre tre mesi di discussioni parlamentari e di continui emendamenti legislativi. D'altro lato la decisione, presa originariamente in Cecoslovacchia e seguita in Polonia, di assegnare a tutte le famiglie del paese (che con i loro risparmi forzati hanno contribuito a finanziare lo sviluppo dell'industria statale) "diritti di opzione", che

possono essere ceduti o esercitati per acquistare azioni, dovrebbe contribuire a diffondere l'abitudine di investire in titoli.

La disponibilità di capitali è relativamente modesta, se non presso speculatori e rappresentanti dell'economia sommersa che hanno finora condotto illegalmente le loro attività. I risparmi accumulati dalla popolazione, che sono e saranno erosi dall'inflazione, non potrebbero acquistare più del 20-30 per cento del capitale delle imprese statali.

I proprietari espropriati dal governo comunista chiedono di rientrare in possesso delle loro proprietà. Tuttavia la riprivatizzazione, che sembra possibile per la terra, non lo è per le attività industriali; per queste ultime in Ungheria è in discussione l'offerta di compensazioni nella forma di titoli di stato.

Perché un'impresa statale possa trovare compratori deve essere ristrutturata e resa efficiente, altrimenti sarebbe ceduta soltanto a un prezzo irrisorio.

Perché il patrimonio di un'impresa possa essere valutato correttamente attraverso emissioni azionarie è necessaria la formazione del mercato mobiliare. In Ungheria il mercato del capitale è più sviluppato che negli altri due paesi dell'Europa centro-orientale: nel 1983 sono cominciate le emissioni obbligazionarie da parte dello stato e delle imprese; dal 1988 le banche ungheresi organizzano a giorni alterni negoziazioni in buoni del Tesoro, obbligazioni e, marginalmente, anche azioni riattivate da quelle imprese che erano formalmente sopravvissute come S.p.A. alle nazionalizzazioni del governo comunista. A giugno di quest'anno la riapertura della borsa di Budapest (secondo un programma già predisposto dal governo precedente) ha permesso all'Agenzia per la proprietà statale di offrire al pubblico il 40 per cento delle azioni dell'agenzia di viaggi Ibusz. In Ungheria sono anche già presenti numerosi fondi di investimento e società finanziarie, in parte costituiti con partecipazione estera, che attendono di operare.

Tuttavia, anche in Ungheria la legge che disciplinerà la privatizzazione deve ancora essere approvata. In tutti e tre i paesi, al di là di alcune eccezioni e di numerosi casi di privatizzazione selvaggia, alcuni dei quali rischiano ancora di essere dichiarati illeciti, il processo di privatizzazione vero e proprio non è ancora cominciato.

5. L'investimento dell'estero può essere effettuato in tre forme: la costituzione di società miste, l'investimento diretto in imprese interamente possedute (che in alcuni casi richiede l'autorizzazione governativa) e l'acquisizione di società preesistenti (che diventano così di fatto, anche agli effetti fiscali, società miste). Le visite degli imprenditori, la raccolta di informazioni, le trattative su singoli progetti sono innumerevoli, ma gli affari conclusi sono relativamente pochi e gli investimenti esteri sono mediamente di modesto ammontare. Gli stranieri non possono acquisire immobili, a meno che non costituiscano società miste. Molte imprese estere, anziché costituire nuove società, sono in attesa di effettuare acquisizioni di società preesistenti, che saranno tuttavia ammesse soltanto con significative limitazioni (la legge polacca limita al 10 per cento la quota del capitale di un'impresa che può essere ceduta a non residenti senza autorizzazione governativa).

Anche in questo campo l'Ungheria ha il primato sia per ammontare del capitale estero investito (oltre 700 milioni di dollari) sia per il numero delle società miste (oltre 1000) sia per le pratiche seguite nell'accoglimento degli investitori esteri (cessione

diretta di quote delle imprese, vendita di titoli alla borsa di Budapest e di Vienna). Tuttavia, diffuse critiche rivolte al governo ungherese di svendere all'estero il patrimonio dello stato potrebbero provocare rallentamenti nell'afflusso di capitale.

6. I fattori elencati nei paragrafi 4 e 5 inducono a configurare nei prossimi cinque anni le economie dell'Europa centro-orientale come economie miste con una significativa presenza del settore statale. Procedendo per stime molto sommarie ma indicative si può sostenere che, se (facendo un'ipotesi estremamente ottimistica) nei prossimi tre anni affluissero nei tre paesi dell'Europa centro-orientale 3-4 miliardi di dollari di investimenti esteri all'anno, il capitale estero acquisirebbe la proprietà del 10 per cento circa del settore non agricolo dell'economia, oggi per il 90 per cento nelle mani dello stato. Se, inoltre, i privati residenti e le organizzazioni nazionali autonome ottenessero la proprietà del 30 per cento del capitale impiegato al di fuori dell'agricoltura, il settore statale (tenendo anche conto della liquidazione di alcune imprese inefficienti) verrebbe ancora a rappresentare circa il 50 per cento delle attività non agricole.

Sembra perciò che i governi dell'Europa centro-orientale dovranno abbandonare i loro progetti di rapida e ampia privatizzazione e affrontare il problema, finora sostanzialmente trascurato, dell'organizzazione e della gestione del settore statale. Diverse esperienze effettuate per numerosi anni in Jugoslavia, Polonia, Ungheria e Unione Sovietica hanno dimostrato che l'autonomia delle imprese socialiste (cioè imprese operanti in un sistema economico di tipo sovietico decentrato) spezza gli equilibri macroeconomici propri del sistema economico tradizionale centralizzato, ma non è in grado di creare nuovi equilibri; la posizione monopolistica, l'abitudine a operare secondo indicatori espressi per lo più in termini fisici e a non rispettare vincoli finanziari spingono le imprese socialiste ad aumentare prezzi, profitti e salari e a generare forti tensioni inflazionistiche (§ 7). Nello stesso tempo, esse non dispongono della flessibilità gestionale necessaria per rispondere in modo efficiente alla politica monetaria restrittiva, ma reagiscono alla contrazione dell'offerta di moneta e della domanda essenzialmente attraverso la riduzione della produzione e dell'occupazione.

Il settore statale dovrà dunque essere profondamente ristrutturato e riorganizzato in società a controllo pubblico ma indotte a massimizzare il profitto in concorrenza con il settore privato e il mercato internazionale. Nello stesso tempo le autorità di politica economica saranno probabilmente costrette a seguire, attraverso l'offerta di sostegni temporanei alle imprese statali, alternativamente criteri di difesa dell'occupazione, per allentare le tensioni sociali, e di massimizzazione dell'efficienza.

7. Gli squilibri interni che la politica di stabilizzazione deve eliminare sono generati, in un'economia di tipo sovietico, dai sussidi statali ai prezzi dei beni di consumo, soprattutto alimentari, dall'eccesso di moneta accumulata nelle mani del pubblico che rappresenta domanda insoddisfatta di beni di consumo e dalle distorsioni dell'offerta, la cui composizione non corrisponde a quella della domanda.

Tali squilibri provocano, nella fase iniziale della riforma del sistema economico di tipo sovietico, tensioni inflazionistiche che si manifestano in due forme. Finché i prezzi dei beni di consumo sono conservati costanti attraverso la concessione di sussidi statali, il comportamento inefficiente delle imprese descritto nel paragrafo precedente

(aumento dei salari legato all'aumento dei prezzi anziché della produzione) causa un costante ampliamento della domanda alla quale non corrisponde offerta di prodotti e quindi genera crescenti scarsità di beni di consumo sul mercato; in questo caso abbiamo l'inflazione reale di cui oggi offre un esempio tipico l'economia sovietica.

Se, invece, i prezzi dei beni di consumo vengono liberalizzati, la pressione della domanda e le distorsioni dell'offerta provocano un forte aumento dei prezzi (com'è avvenuto in Polonia dall'estate del 1989 quando Rakowski, prima di lasciare il governo, ha abolito i controlli sui prezzi dei beni di consumo). Naturalmente è possibile che si verifichi una combinazione di inflazione reale e monetaria, con la diffusione di scarsità (per i beni i cui prezzi sono ancora sovvenzionati) e aumenti dei prezzi, com'è avvenuto in Polonia nel 1987-89.

In Polonia è stata adottata una terapia d'urto attraverso una severa politica restrittiva dell'offerta di moneta e dei salari, che ha ridotto il tasso d'inflazione mensile da oltre il 50 per cento a gennaio a meno del 4 per cento a luglio. Tuttavia, l'urgenza di combattere l'inflazione ha impedito al governo polacco di ristrutturare e riorganizzare il settore statale che, seguendo il suo comportamento tradizionale (6), di fronte alla restrizione del credito e della domanda ha provocato una profonda recessione. Nello stesso tempo gli elevati tassi d'interesse non hanno permesso al vasto settore privato (tre quarti dell'agricoltura) di scuotersi dal suo assopimento tradizionale. È ora probabile che la paralisi produttiva conduca a una crisi politica che, se non degenererà in soluzioni autoritarie, comporterà la sostituzione del "partito unico" (Solidarnosc) con un sistema pluripartitico che permetterebbe alle forze sociali di esprimere i propri interessi e al governo di adottare una politica selettiva di stimolo dell'offerta per favorire la ripresa produttiva.

In Cecoslovacchia è stata avviata una transizione graduale all'economia di mercato che prevede due fasi principali. A luglio è stata abolita la maggioranza dei sussidi statali e sono stati aumentati corrispondentemente i prezzi dei beni di consumo, che sono stati per conservati fissi al nuovo livello più elevato; nello stesso tempo sono stati effettuati aumenti salariali compensativi. Nel 1990 il tasso di inflazione medio dovrebbe raggiungere il 10 per cento. All'inizio del 1991, sulla base del nuovo equilibrio del mercato che dovrebbe verificarsi nel corso degli ultimi mesi del 1990, i prezzi dovrebbero essere liberalizzati. Tuttavia, il mercato interno dovrebbe essere protetto da un sistema di tariffe doganali e di restrizione delle esportazioni che soltanto gradualmente dovrebbero essere eliminate, con la progressiva liberalizzazione del commercio estero.

In Ungheria il governo ha sostanzialmente proseguito la politica di graduale eliminazione dei sussidi e di liberalizzazione del commercio estero, conservando la politica monetaria restrittiva e cercando di limitare al massimo la svalutazione del fiorino per contenere l'inflazione (che nel 1990 sarà circa del 40 per cento in ragione d'anno).

Tuttavia, la politica di transizione graduale progettata in Cecoslovacchia e proseguita inzialmente in Ungheria incontrerà difficoltà aggiuntive nelle nuove circostanze esterne nelle quali i paesi dell'Europa centro-orientale dovranno operare. L'aumento del prezzo dei prodotti energetici importati e la riduzione del commercio con i paesi del Comecon provocheranno ulteriori pressioni inflazionistiche e, limitando l'attività

produttiva dalla parte dell'offerta e della domanda, aggraveranno la recessione e le tensioni sociali.

8. In seguito a una proposta di origine ungherese, a ottobre 1989 il governo sovietico ha proposto di sostituire all'interno del Comecon il rublo trasferibile con pagamenti in valute convertibili e i prezzi di baratto con prezzi internazionali concorrenziali a partire dal 1991.

Finora non sono stati ancora conclusi precisi accordi per disciplinare il commercio e i pagamenti tra l'Unione Sovietica, fornitrice di fonti di energia e materie prime, e i singoli paesi dell'Europa centro-orientale. In base alle trattative condotte finora, gli scambi dovrebbero essere effettuati direttamente dalle imprese a prezzi contrattuali (considerevolmente inferiori ai precedenti prezzi di baratto) e con pagamenti in valute convertibili; oppure, se le imprese sovietiche non si dimostrassero in grado di compiere pagamenti in valute convertibili, dovrebbero essere istituiti sistemi di clearing (all'interno dei quali i prezzi sarebbero probabilmente superiori ai prezzi contrattuali) con liquidazione annuale in valute convertibili degli squilibri commerciali.

In ogni caso nel 1991 avrà luogo una caduta dell'interscambio, già cominciata quest'anno a causa sia della volontà dei paesi dell'Europa centro-orientale di eliminare i loro avanzi commerciali inflazionistici accumulati in rubli trasferibili nel 1989 sia dei tagli nelle forniture petrolifere da parte dell'Urss.

Supponendo che l'Urss sia in grado di conservare le esportazioni di petrolio e di gas al livello del 1989 (in realtà l'Urss, anche se potesse conservare le forniture ha interesse a spostare le esportazioni energetiche verso i paesi occidentali) e che il commercio non energetico si riduca del 30-40 per cento rispetto al 1989, il disavanzo commerciale congiunto dei tre paesi dell'Europa centro-orientale sarebbe pari a 8-9 miliardi di dollari. La contrazione degli scambi con il Comecon e la caduta interna della produzione favoriranno le esportazioni verso le economie di mercato; tuttavia, il conseguente avanzo commerciale con queste ultime (già registrato nel 1990 in Polonia e Ungheria, ma non in Cecoslovacchia) permetterà di compensare soltanto in parte il disavanzo con i paesi del Comecon. Se aggiungiamo il possibile aumento dei tassi di interesse internazionali, si possono prevedere significative difficoltà di finanziamento delle bilance dei pagamenti dei paesi più indebitati (Polonia e Ungheria).

9. Le difficoltà economiche e sociali della transizione, la minaccia di significative riduzioni nel livello di vita e di conseguenti tensioni sociali, nonché il deterioramento delle condizioni esterne sono tutti motivi che sollecitano un massiccio sostegno finanziario da parte dell'Occidente, che si è dimostrato disposto ad aiutare sia l'Europa orientale sia, seppure con qualche riserva, l'Unione Sovietica. Tuttavia, data l'assenza di imminenti conflitti internazionali (quali quelli che dopo la guerra hanno promosso il rapido allestimento del piano Marshall), concreti programmi d'aiuto tardano ad essere formulati e messi in pratica, se non per iniziativa separata di alcuni stati (soprattutto la Rft, mossa da urgenti ragioni politiche). Sarebbero invece necessari tempestivi interventi d'aiuto, coordinati e finalizzati specificatamente a favorire la transizione all'economia di mercato, anziché la concessione di finanziamenti non condizionali (quali quelli destinati dal piano Marshall alle economie dell'Europa

occidentale, che erano economie già funzionanti e richiedevano soltanto l'eliminazione delle strozzature generate dalle distruzioni belliche per riprendere la loro crescita).

Perché gli aiuti possano favorire la transizione all'economia di mercato è necessario riattivare il sistema produttivo semiparalizzato (§ 6-7) attraverso interventi sia dalla parte della domanda sia da quella dell'offerta. A tal fine potrebbero essere costituite società miste pubbliche per lo sviluppo delle infrastrutture (costruzione di strade, ammodernamento delle reti stradale e delle telecomunicazioni, ecc.). Queste società dovrebbero ricevere dai governi occidentali fondi in valute convertibili (in forma di aiuti veri e propri in quanto la Polonia e l'Ungheria non sarebbero in grado di sopportare un appesantimento del loro debito estero) per acquistare all'estero la componente tecnologicamente avanzata delle infrastrutture, e dai governi locali fondi in moneta locale per i lavori di costruzione e allestimento delle infrastrutture. Questi investimenti assorbirebbero occupazione e sosterebbero la domanda. Nello stesso tempo i governi occidentali dovrebbero predisporre schemi per la promozione degli investimenti diretti che sosterebbero l'offerta.

Tuttavia, questo schema di aiuti riguarda il medio periodo, mentre i paesi dell'Europa centro-orientale hanno anche bisogno immediato di finanziare la bilancia dei pagamenti (§ 8). A tal fine i governi occidentali, eventualmente attraverso la Bers, dovrebbero finanziare con crediti a lunga scadenza le importazioni petrolifere dei paesi centro-orientali dall'Urss. Sarebbe così possibile conservare e ampliare la rete dei legami energetici in Europa.

I paesi dell'Europa centro-orientale, temendo l'interruzione delle forniture energetiche provocata da disagi sociali e produttivi nell'Urss, potrebbero essere favorevoli a un diverso schema di finanziamento, che attribuisca priorità al riorientamento geografico delle loro esportazioni. Ciò comporterebbe il finanziamento (occidentale) delle importazioni di petrolio dal Medio Oriente e delle esportazioni di prodotti industriali, attualmente destinati all'Urss, verso i Pvs e, nella misura del possibile, verso i mercati occidentali.

10. All'interno del programma di stabilizzazione adottato all'inizio di quest'anno, il governo polacco ha introdotto la convertibilità interna della moneta fissando, dopo una forte svalutazione, il tasso di cambio a 9500 zloty per dollaro, che rimasto pressoché invariato fino a oggi.

In Ungheria, pur con numerose restrizioni degli scambi con l'estero che sono state in parte abolite quest'anno e in parte dovrebbero essere abolite (fino al 90 per cento delle importazioni totali) nei prossimi tre anni, la convertibilità interna (chi vuole importare merci liberalizzate o autorizzate può convertire fiorini in valute occidentali) del fiorino esiste da tempo, sebbene il rigido controllo antinflazionistico (§ 7) del tasso di cambio da parte della banca centrale abbia impedito la formazione di un mercato di cambi.

In Cecoslovacchia la seconda fase della riforma, che avrà luogo all'inizio del 1991 (§ 7), prevede il calcolo di un tasso di cambio realistico che dovrebbe adeguare i prezzi interni ai prezzi internazionali.

Il passaggio alla convertibilità vera e propria della moneta (interna ed esterna) richiederà il completo ristabilimento dell'equilibrio sul mercato interno (eliminazione delle eccedenze monetarie e dei sussidi ai prezzi dei beni di consumo) e il pieno

funzionamento del mercato che permetta il continuo allineamento dei prezzi e costi interni a quelli esterni, rendendo attivo il ruolo del tasso di cambio. Perché la convertibilità della moneta possa essere conservata, sarà infine necessario che la produzione industriale dei paesi dell'Europa centro-orientale raggiunga i livelli internazionali di competitività.

Uno scenario ottimistico potrebbe ipotizzare che queste condizioni siano raggiunte nella seconda metà degli anni Novanta, quando potrebbero cominciare le trattative per l'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale nella Comunità europea.

L'Unione Sovietica

11. La situazione economica dell'Urss è molto grave e tende a peggiorare. Il governo centrale ha perso il controllo del sistema economico e l'attività autonoma delle imprese in condizioni non concorrenziali genera forti pressioni inflazionistiche (§ 7).

Le prospettive economiche del paese dipendono dalla soluzione di un nodo politico che non riguarda soltanto le modalità della transizione all'economia di mercato, ma anche lo stesso assetto costituzionale dello stato. Al fine di tracciare i possibili scenari emergenti del conflitto politico attualmente in corso, conviene compiere una rassegna delle forze in campo.

- Il governo, che (indipendentemente dalla conservazione della carica di primo ministro da parte di Rizkov) dovrà riconquistare almeno in parte il controllo degli strumenti di gestione centralizzata per rimettere in attività il sistema produttivo, in attesa che sia operante un nuovo sistema economico.

- Il partito che, dopo l'uscita di Piattaforma democratica in Russia e le scissioni nelle altre repubbliche, è dominato dai conservatori ed è sostenuto dalla burocrazia conservatrice, ancora prevalente nell'amministrazione centrale dello Stato e nel settore statale dell'economia.

- Le repubbliche, che sono ormai dovunque dominate dai movimenti di indipendenza nazionale.

- Il presidente Gorbaciov, che gode principalmente dell'appoggio dell'Occidente: il processo di autonomia delle repubbliche indebolisce le istituzioni centrali e quindi anche la posizione del presidente del Soviet supremo dell'Urss.

L'interazione tra queste forze politiche potrebbe dar luogo a tre scenari, che vengono qui elencati in base al grado di probabilità decrescente che ora sembra verosimile assegnare ad essi.

Scenario a), conforme al programma Gorbaciov-Eltsin di transizione all'economia di mercato; le repubbliche delegano al nuovo centro, che Gorbaciov ha già definito Unione di stati sovrani (Sojuz suverennyh gosudarstv) alcune funzioni: difesa (comando unificato di eserciti nazionali), politica estera (non interamente), politica monetaria (condotta da un Sistema della riserva federale), gestione della rete di distribuzione dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti; si sviluppa un mercato unico attraverso rapporti diretti tra le imprese.

Scenario b): le repubbliche non trovano un accordo nella costituzione della "unione economica" (ekonomiceskij sojuz) a causa di contrasti sui trasferimenti al bilancio centrale, o sulla ripartizione dei ricavi valutari o sulla politica monetaria (in particolare: se non verrà condotta con la necessaria risolutezza la politica antinflazionistica, le

repubbliche che dispongono di eccedenze di beni di consumo, soprattutto alimentari, saranno indotte a contenere l'afflusso di rubli svalutati introducendo una moneta propria o protezioni tariffarie, spezzando l'unità del mercato); si avvia perciò un processo di frammentazione dell'Urss che termina con la completa scomparsa delle autorità centrali.

Scenario c): il centro ristabilisce la sua autorità sul paese, anche ricorrendo alla forza.

Naturalmente sarebbero anche possibili combinazioni di questi scenari. Mentre gli Scenari b) e c) non sono compatibili, lo Scenario a) potrebbe combinarsi con lo Scenario b) (avvicinamento doloroso e anarchico alla nuova Unione) o con lo Scenario c) (l'esercito, invocando l'ordine, cerca di disciplinare una transizione annunciata).

La transizione all'economia di mercato avrà comunque luogo a velocità diverse nelle diverse repubbliche. Nelle repubbliche più arretrate e in Russia prevedibile una più lunga conservazione del settore statale e degli interventi dello stato (sussidi) per compensare la liberalizzazione dei prezzi, che dovrebbe avanzare parallelamente per assicurare la formazione del mercato unico (Scenario a).

12. In questo quadro politico il problema degli aiuti occidentali all'Urss assume un particolare significato. Sembra evidente che l'offerta di aiuti per l'acquisto di beni di consumo e il finanziamento del disavanzo della bilancia dei pagamenti contribuirebbe a mantenere la situazione attuale. Al contrario, il governo sovietico deve essere costretto a prendere le misure necessarie per combattere l'inflazione e stabilizzare il mercato interno, nonché per elevare la competitività delle imprese e riequilibrare la bilancia dei pagamenti.

Gli aiuti devono essere condizionali e finalizzati. Devono essere concessi soltanto se vengono approvati e avviati determinati programmi che fanno parte di un progetto complesso di transizione all'economia di mercato; per esempio, il fondo di stabilizzazione per la convertibilità del rublo deve essere costituito con l'aiuto occidentale soltanto se si saranno verificate alcune condizioni del passaggio alla convertibilità e soprattutto se sarà stata eliminata l'eccedenza di moneta che rappresenta domanda insoddisfatta.

Gli aiuti devono inoltre essere concessi per il sostegno finanziario e la consulenza relativi alla realizzazione di programmi specifici, quali lo sviluppo delle società miste e la promozione degli investimenti diretti, la riforma del sistema bancario, l'ampliamento del settore privato in agricoltura e nel settore agroalimentare.

ROMA

Inv. 9971

18 MAR. 1901

BIBLIOTECA