

---

# EUROPA EUROPE

FONDAZIONE ISTITUTO GRAMSCI

*estratto*



edizioni Dedalo

*2, 1994, anno III*

---

## Una «strategia per la Polonia»\*

DI GRZEGORZ W. KOŁODKO

1. La principale direzione strategica della politica macroeconomica, compresa anche la parte finanziaria, dovrebbe essere quella di «fuggire correndo in avanti». Se le riforme degli anni Ottanta hanno segnato l'inizio del cammino della Polonia verso l'economia di mercato e la democrazia, mentre i cambiamenti degli ultimi quattro anni hanno reso il processo irreversibile, ora sarebbe necessario dare a questo cammino una forma utile e accettabile per la società.

L'affermazione secondo la quale l'uomo costituisce il soggetto più importante del mutamento economico non deve essere presa alla leggera. La differenza principale rispetto alle politiche degli ultimi anni dovrebbe essere l'abbassamento dei costi sociali della riforma. Pur accettando l'idea

\* All'indomani delle elezioni politiche del settembre 1993 il nuovo primo ministro Waldemar Pawlak invitava Kołodko a ricoprire l'incarico di ministro delle Finanze. Le 44 tesi di questo testo, originariamente pubblicato su *Zwycięstwo Gospodarcze* il 21 novembre del 1993, rappresentavano la prima formulazione della politica economica del nuovo governo. Kołodko, all'epoca direttore dell'Instytut Finansów del ministero delle Finanze, poneva come condizione la sua nomina anche a vice primo ministro responsabile per l'Economia, nella tradizione ormai consacrata da Balcerowicz e da Gaidar, per poter meglio garantire la realizzazione della nuova politica economica. Nella spartizione delle cariche fra i due partiti della coalizione di governo ciò non era possibile, e Kołodko declinava l'incarico, offerto al ministro Borowski; ciononostante il documento programmatico di Kołodko rimaneva la base della politica economica del nuovo governo. Nell'aprile del 1994, in seguito alle dimissioni di Borowski e la mancata conferma da parte del presidente Wałęsa della nomina di Dariusz Kosciński, Kołodko assumeva le cariche di ministro delle Finanze e di vice primo ministro, e presentava ufficialmente una nuova versione di questo documento, «Strategia per la Polonia», all'approvazione del parlamento nel giugno 1994. In queste circostanze l'inclusione di questo testo nel numero di *Europa/Europe* dedicato alla Polonia acquista carattere di scoop, tanto più che il curatore di questo numero è ora consigliere economico del ministro Kołodko nell'ambito del programma PEARL della Comunità europea.

giusta di una trasformazione diretta a creare un'economia di mercato, la società polacca, nell'ambito di un processo democratico, ha respinto i costi eccessivi provocati dal modo in cui i cambiamenti erano realizzati in precedenza. È pertanto necessario, mentre si prosegue con le trasformazioni sistemiche, dare ai cittadini comuni, vecchi e giovani, nelle città e nelle campagne, la speranza che le loro esistenze cesseranno di essere scosse da forze che sfuggono al loro controllo, che finisca con l'emergere un limite insormontabile, e garantito dallo Stato, al regresso sociale e che vengano create le prospettive per un futuro migliore.

Il nuovo governo, pur continuando, nella sua azione, a seguire le giuste linee di cambiamento, dovrebbe urgentemente prendere le distanze dagli errori evidenti commessi dai governi che lo hanno preceduto, e che possono ancora essere evitati: in particolar modo la discriminazione del settore statale e una politica finanziaria sbagliata. Purtroppo molti errori dei passati governi, specialmente per quanto riguarda politiche di stabilizzazione e di liberalizzazione commerciale mal applicate, sono oramai irreparabili e tutt'al più si può tentare di ridurne al minimo le conseguenze negative.

La coalizione deve e vuole riformare l'economia, vuole e può evitare gli errori dei suoi predecessori nelle trasformazioni dirette a creare un'economia di mercato, desidera attuare, e sa come farlo, una strategia di sviluppo di lungo termine commisurata alle sfide enormi che si trova davanti. La prima fase di tale strategia dovrebbe essere realizzata nel quadriennio 1994-97.

2. I caratteri fondamentali della nuova politica economica che la coalizione attuerà sono i seguenti:

- comunicazione e consenso sociale;
- forte stimolo alla crescita economica;
- grande importanza attribuita agli aspetti sociali della trasformazione sistemica;
- un clima pubblico che renda possibile svolgere, senza essere disturbati, oneste attività imprenditoriali;

- uguale trattamento per tutte le forme di proprietà (privata, cooperativa, statale, mista, straniera, basata su *joint-venture*);
- un ruolo attivo dello Stato nella ristrutturazione microeconomica;
- investimenti in capitale umano;
- stabilizzazione macroeconomica;
- una politica di investimenti volta a sostenere la competitività economica polacca;
- una politica agricola che protegga il mercato interno e sia orientata al consolidamento delle aziende rurali;
- una politica commerciale diretta a una certa asimmetria nei rapporti con l'UE, che sia vantaggiosa per la Polonia, e a riconquistare i mercati persi all'Est e nei paesi in via di sviluppo non europei;
- armonia tra la spesa pubblica per lo sviluppo e quella per l'assistenza e la sicurezza sociali;
- riequilibrio della finanza pubblica attraverso una crescita delle entrate che sia maggiore dell'aumento di spesa, piuttosto che tramite tagli alla spesa stessa;
- assorbimento dell'«economia parallela» all'interno dell'economia ufficiale;
- ampio spazio agli incentivi per attrarre capitali stranieri.

3. La questione chiave per la società e l'economia polacca, negli anni a venire, è quella di una riforma e di un riequilibrio effettivo della finanza statale. Per ottenere ciò bisogna ampliare in misura notevole l'orizzonte temporale all'interno del quale vengono formulati e perseguiti gli obiettivi economici e soprattutto quelli sociali. È perciò indispensabile che la politica economica venga collocata all'interno di una strategia di sviluppo a lungo termine; infatti, è soltanto sullo sfondo di quest'ultima che dovrebbero essere predisposti il bilancio statale per il 1994 e le sue linee generali per gli anni futuri.

4. Tale compito può essere portato avanti soltanto seguendo la strada della crescita economica, che sarà possibile grazie a una politica macroeconomica che stimoli l'aumento della domanda interna (specialmente la domanda di investimenti) e a una sostanziale revisione della politica nei confronti del settore statale. Con una piena commercializzazione e una gestione efficace questo settore offre prospettive di sviluppo. La «Strategia per la Polonia» deve basarsi su una politica diretta a stimolare la crescita guidata da esportazioni e investimenti. Un'azione volta a promuovere la competizione (unita a un eguale trattamento di tutte le forme di proprietà, compresa quella straniera) condurrà a una ristrutturazione microeconomica, non tramite il fallimento in massa delle imprese statali (che sarebbe anch'esso disastroso per il Tesoro) e la perdita del lavoro da parte dei dipendenti, bensì tramite un attivo sostegno dello Stato a tale ristrutturazione e alla riqualificazione del personale. Solo a quel punto emergerà la possibilità di un graduale riequilibrio dell'economia, che includa la finanza pubblica e la bilancia dei pagamenti.

5. Il capitale umano è di fondamentale importanza per la crescita economica di lungo termine. La spesa per l'istruzione, la scienza, la sanità e la cultura non deve essere percepita come un oneroso fardello per il Tesoro, bensì come un investimento in capitale umano, vale a dire come una condizione della crescita economica. Un'ampia porzione degli aiuti che arrivano dall'estero deve essere riservata a questo scopo e le risorse già destinate devono essere ripartite in maniera più efficiente.

6. La più alta priorità deve essere accordata alla produzione diretta all'esportazione. Questa deve svilupparsi con maggiore rapidità rispetto agli altri settori dell'economia polacca. La sua espansione è l'obiettivo al quale devono essere subordinati molti strumenti di politica fiscale e monetaria, specialmente il sistema statale di garanzie al credito e di concessioni connesse all'esportazione. Oltre all'azione attiva volta a otte-

nere un più rapido ingresso della Polonia nelle strutture dell'Europa occidentale (integrazione nell'UE), è necessario rafforzare sensibilmente il commercio con l'Est (compreso l'Estremo oriente), dal momento che queste regioni offrono maggiori opportunità a una proficua espansione delle esportazioni polacche (compreso l'export di prodotti e generi alimentari).

Devono essere create aree di libero scambio (ad esempio con il Kazachstan, la Malesia o Taiwan) e anche zone economiche speciali lungo la frontiera orientale, per facilitare l'espansione nei mercati dell'ex Urss. Una simile politica stimolerebbe anche l'afflusso di capitali dall'Europa occidentale, in considerazione dell'accresciuta accessibilità dei mercati dell'Est. Lo Stato deve portare avanti una politica attiva in tal senso e fornire il sostegno logistico ai settori privato e pubblico, ad esempio creando un mutuo sistema assicurativo delle transazioni commerciali garantito dallo Stato. Al fine di fornire servizi più efficienti al commercio con i paesi dell'ex Unione sovietica dovrebbe essere istituito un sistema provvisorio di baratto e transazioni autoliquidantisi, in modo da rafforzare il sistema dei pagamenti monetari, che attualmente non è abbastanza efficiente. Lo Stato deve giocare un ruolo attivo in questo processo.

7. La lotta contro la disoccupazione deve costituire una delle priorità della politica economica e sociale. Anche tale obiettivo deve essere perseguito seguendo la via della crescita economica, anche se la ripresa produttiva non genererà inizialmente nuovi posti di lavoro (in Polonia la disoccupazione è strutturale, piuttosto che dovuta a fattori di ciclo economico). Pertanto, deve essere data la precedenza agli investimenti in grado di creare occupazione, principalmente nei settori diretti all'esportazione e in quelli dei servizi per l'agricoltura. Anche in questo campo, poi, la Polonia dovrebbe cercare di essere inserita nell'*Iniziativa di crescita dell'Ue*, un obiettivo, questo, da considerare urgente e importante per il plenipotenziario governativo incaricato di curare l'integrazione con l'Europa. Di notevole importanza sarà anche il

sistema di redistribuzione e riqualificazione della manodopera, uno stimolo per la piccola impresa, ad esempio attraverso la capitalizzazione dei sussidi di disoccupazione e la formazione di zone economiche speciali nelle regioni affette da alti livelli di disoccupazione strutturale. La politica industriale deve fornire un sostegno a quei settori che creano nuovi posti di lavoro e aumentano, allo stesso tempo, la competitività internazionale dell'industria polacca.

8. Un fattore di importanza chiave per lo stimolo della crescita e l'aumento dell'efficienza (e, di conseguenza, per un incremento delle entrate) è costituito dal miglioramento delle infrastrutture. Particolarmente importante risulta l'ulteriore sviluppo dei trasporti e delle telecomunicazioni. La Polonia dovrebbe fare in modo di essere inclusa nell'ambizioso programma *Iniziativa di crescita dell'Ue*, che concentra gli sforzi di investimento internazionali sullo sviluppo delle infrastrutture in grado di stimolare la crescita. In tale contesto, e avendo presente anche la necessità di creare nuovi posti di lavoro, dovrebbe essere intensificato in maniera decisiva il programma di costruzione di autostrade e delle relative infrastrutture. Nel periodo 1994-97 la situazione, a questo riguardo, deve cambiare in senso quantitativo e ciò dovrebbe avere anche un considerevole effetto moltiplicatore sulla produzione.

9. Un'altra forza trainante della produzione e dell'occupazione dovrebbero essere i programmi per la costruzione di alloggi popolari. Questi dovrebbero essere finalizzati a stimolare la propensione al risparmio e alla riduzione della disoccupazione (ciò vale anche per i piccoli centri e le campagne). In aggiunta al programma già attuato dal ministero delle Costruzioni e del Territorio, dovrebbe essere lanciata su grande scala la realizzazione di abitazioni monofamiliari di tipo finlandese (in legno e materiali plastici) nelle aree residenziali satelliti, sempre come parte di opere pubbliche. Dovrebbe essere introdotto e diffuso su vasta scala il credito ipotecario e andrebbero create istituzioni di risparmio in gra-

do di favorire le transazioni immobiliari (sul modello delle società di credito edilizio britanniche).

**10.** Un forte incoraggiamento, da parte dello Stato, dell'orientamento alle esportazioni, agli investimenti e alla creazione di infrastrutture richiederà risorse finanziarie sempre maggiori, sia interne, sia esterne (compresi gli stanziamenti del Tesoro). Considerato che, nel breve termine, non sarà possibile contare su un aumento sufficiente del risparmio interno, la Polonia deve assolutamente garantirsi un afflusso di capitali esteri di fonte privata (nella misura di 1,5-2 miliardi di dollari Usa l'anno nel periodo 1994-97). Una condizione per rendere possibile tale afflusso, con riferimento specialmente agli investimenti esteri diretti, che creano nuovi posti di lavoro e trasferiscono tecnologie e tecniche di gestione nuove, è la conclusione, il più presto possibile, di un accordo con il Club di Londra su una riduzione parziale del debito, il che è perfettamente realizzabile. A ciò dovrebbe far seguito un coraggioso programma di permuta del debito in partecipazioni azionarie, con la conseguente presenza straniera nelle attività privatizzate. Questo non solo migliorerebbe l'efficienza, ma fornirebbe anche sollievo immediato al Tesoro. Andrebbero stipulati, inoltre, vari accordi di carattere legale e organizzativo per facilitare l'assorbimento del credito estero e rendere più efficiente la sua utilizzazione. Il nuovo governo dovrebbe rapidamente fare dei passi per permettere agli investitori stranieri di acquisire beni immobili, compresi i terreni non agricoli, e per fornire forti garanzie che gli accordi legali a ciò inerenti resteranno stabili.

**11.** Una condizione indispensabile per una crescita economica prolungata è la stabilità della legge e la sicurezza delle operazioni commerciali. Sono necessarie misure immediate per ristrutturare e ridurre i debiti inesigibili delle imprese nei confronti del Tesoro, delle banche e tra loro stesse. Ciò richiede, tra le altre cose, un'efficace sistema di esazione crediti, lo sviluppo di istituzioni assicurative contro il rischio

commerciale e una maggiore qualità dei servizi bancari. Gli strumenti di politica esistenti non garantiscono una soluzione efficace a questi problemi. Il metodo fondamentale per ridurre il debito Stato-imprese non connesso a cattiva gestione sarà la conversione condizionale di una sua parte in speciali titoli del Tesoro a lungo termine, inizialmente «congelati» e successivamente rilasciati. Questo servirebbe a migliorare la struttura delle attività delle banche commerciali.

**12.** Una questione importante dell'azione di governo, nell'orizzonte temporale che si estende oltre il 1997, è quella della forma del sistema di sicurezza sociale. La sua principale caratteristica, nel breve termine, deve essere la riduzione del numero dei destinatari (non del livello dei benefici), pur conservando il sistema per cui i benefici stessi vengono finanziati con contributi correnti. Ciò richiederà anche decisioni impopolari (ad esempio, l'avvio del processo che porta a un'uguale età pensionabile per uomini e donne; l'abbandono di disposizioni *ad hoc* per i singoli settori; interventi volti a rendere più difficile la combinazione di stipendio e pensione). Nella situazione polacca, tuttavia, le agenzie di assicurazione sociale private (specialmente i fondi pensione privati) non costituiscono una soluzione adeguata per gli anni a venire. Tali agenzie non avrebbero vita facile in un ambiente ad alta inflazione e non potrebbero essere introdotte senza un notevole aiuto da parte dello Stato, almeno per i primi tempi.

**13.** Allo scopo di coordinare in maniera efficace i passi che devono essere fatti in questo campo, dovrebbe essere nominato un plenipotenziario governativo per la riforma della previdenza sociale, con il grado di segretario di Stato al ministero delle Finanze (o al ministero del Lavoro e delle Politiche sociali). Considerata l'importanza del problema e la necessità di numerose consultazioni tra ministri, esso dovrebbe essere dotato di ampi poteri.

**14.** L'assorbimento dell'economia parallela in quella regolare è un compito che andrebbe portato avanti con piena

determinazione politica e organizzativa. Richiede un programma di governo coordinato, i cui elementi principali andrebbero messi in movimento con un'operazione-shock già nei primi mesi d'attività della coalizione di governo. Questi elementi comprendono l'azione legislativa, l'estensione (piuttosto che la riduzione) delle disposizioni sulle tasse forfettarie, il miglioramento dei servizi fiscali e doganali, l'abolizione di alcuni reati tributari, severità del codice penale, interdizioni periodiche dalla guida di operazioni commerciali, la confisca delle proprietà acquisite in seguito a frode fiscale, e infine, attività di promozione e istruzione. Queste, tuttavia, dovrebbero essere misure a lungo termine, messe in atto con inflessibile determinazione, e che determineranno un aumento delle entrate solo dopo un certo periodo di tempo. Su tali entrate, però, si dovrebbe fare affidamento soltanto quando i soldi cominciano realmente ad affluire nelle casse dello Stato.

**15.** Il settore privato in dinamica crescita dovrebbe essere conquistato e coinvolto nella nuova politica economica della coalizione, la quale va messa in atto attraverso un ampliamento della base fiscale, piuttosto che tramite un aumento delle imposte individuali. Il settore diventerà così un alleato nell'azione di governo volta a far pagare a tutti tasse giuste (è meglio che più aziende paghino imposte specifiche più basse, che un numero minore di imprese paghi tasse più alte). L'aliquota superiore dell'imposta sul reddito non deve essere portata al 50%. Gli effetti fiscali di una simile operazione sarebbero trascurabili, mentre la conseguenza sul piano politico sarebbe quella di spaventare il mondo degli affari. La coalizione, invece, dovrebbe annunciare l'intenzione di ridurre il carico fiscale, a condizione che prosegua la tendenza a una forte crescita e che continui a passo sostenuto l'integrazione dell'economia parallela in quella ufficiale. Inizialmente, lo strumento principale di tale politica sarebbero le agevolazioni fiscali legate agli investimenti, alle esportazioni e alla creazione di posti di lavoro, e anche (temporaneamente, nel biennio 1994-95) alla spesa per l'acquisto di titoli di

Stato. A lungo termine il livello assoluto delle aliquote fiscali verrebbe ridotto, specialmente per i percettori di redditi più alti.

**16.** Lo spazio di manovra nella politica di bilancio è molto ristretto. A dispetto delle aspettative comuni alcune disposizioni e meccanismi di rivalutazione dovrebbero essere sospesi, e poi cambiati, in modo da adeguarsi al reale potenziale finanziario dello Stato. La politica dei governi precedenti ha soltanto complicato le cose, lasciando la finanza pubblica in una condizione drammatica, per cui non si riesce a far fronte agli obblighi legalmente contratti. La crisi della finanza pubblica è così profonda che è materialmente impossibile aumentare i salari pubblici e le pensioni nella misura annunciata dai governi precedenti, in quella richiesta dai partiti dell'attuale coalizione oppure sulla base delle aspettative dei gruppi sociali interessati. L'unica via da seguire per arrivare a un incremento reale dei redditi è quella della crescita economica e di una riforma del settore governativo, in modo da accrescere lo stipendio medio eliminando il personale in esubero (che ancora esiste nel settore pubblico). Qui si può ravvisare un netto conflitto tra il livello salariale e il livello occupazionale, e di questo la società deve essere informata. Alle illusioni si deve contrapporre una chiara esposizione dello Stato della finanza pubblica e una valutazione del potenziale di cambiamento in positivo nel lungo termine.

**17.** L'indicizzazione di questi redditi e la loro regolazione in base al tasso di inflazione costituiscono una politica altamente indesiderabile. Tale formula non risolverà i problemi e renderà impossibile sostenere la tendenza alla crescita. Una soluzione alternativa, allo stesso tempo auspicabile e realizzabile, è quella di sostituire questi aumenti illusori (che presto perderebbero la loro dimensione reale) con titoli di Stato (emessi senza cedola, ma indicizzati ai prezzi alla produzione) convertibili in azioni di imprese privatizzate. I titoli dovrebbero essere immediatamente ammessi, senza limitazioni, alla compravendita sul mercato parallelo, in modo da

permettere ai redditi reali di questi gruppi sociali di aumentare attraverso una distribuzione del reddito, piuttosto che tramite una crescita inflazionaria. Questi strumenti rinvigoriscono il mercato dei capitali e aiuteranno l'accumulazione e la concentrazione del capitale in grado di sostenere le privatizzazioni.

18. A breve termine un certo effetto sui redditi (di misura modesta) potrebbe essere ottenuto accrescendo in maniera selettiva le imposte sui consumi (tradizionalmente, su alcolici e tabacco) e amministrando determinati carichi fiscali in grado di produrre effetto immediato, come ad esempio le tasse di uscita: 15 dollari Usa negli aeroporti e 200.000 zloty (10 dollari Usa) in tutti gli altri attraversamenti di confine. Tali introiti potrebbero essere utilizzati per ritoccare verso l'alto, immediatamente, le pensioni di vecchiaia e di invalidità più basse e per effettuare investimenti pubblici nelle infrastrutture di frontiera.

19. A partire dal prossimo anno (e sulla base di una legislazione legata al bilancio, da promulgare già nel 1993) dovrebbero essere soggette a tassazione le plusvalenze nette, compreso il profitto netto ricavato da transazioni di borsa. Non c'è alcuna giustificazione per un trattamento diverso di dividendi e plusvalenze. Queste ultime, infatti, dovrebbero essere incluse nella base imponibile considerata per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, allo stesso modo di tutti gli altri redditi personali (in particolare salari e stipendi). Una simile disposizione non danneggerà lo sviluppo del mercato finanziario, né scoraggerà il capitale straniero (agli investitori esteri dovrebbero essere offerti termini più vantaggiosi, sotto forma di un'esenzione temporanea da questa tassa che sia valida almeno fra il 1994 e il 1997). Al contrario gli interessi sui depositi bancari non dovrebbero in nessun caso essere sottoposti a tassazione, in quanto ciò disturberebbe la debole tendenza al ribasso del tasso di interesse e peggiorerebbe la già scarsa propensione al risparmio.

**20.** È in questo contesto che deve essere considerato il bilancio, quale documento centrale del governo per il prossimo anno. Il bilancio del 1994 deve essere approvato alla scadenza prevista per legge, cosa che obbligherà ad apportare le dovute modifiche al calendario legislativo fissato per l'invio del bilancio stesso al parlamento (ad esempio, fissando la scadenza al 1 dicembre anziché al 15 novembre). In tal modo non sarà necessario un bilancio provvisorio per i primi tre mesi dell'anno. Dal momento che il bilancio, probabilmente, dovrà essere modificato al momento dell'attuazione, è consigliabile evitare di duplicare le stesse difficili e altamente improduttive discussioni sulle stesse questioni.

**21.** Una priorità importante è quella per cui ogni risorsa aggiuntiva di bilancio (se ve ne sono) deve essere impiegata a favore dello sviluppo, e solo in casi eccezionali del consumo. La coalizione deve dimostrare di capire la necessità di un simile modello distributivo e di saperlo amministrare, al contrario di chi l'ha preceduta, ponendo così le basi della prosperità futura. L'approccio di lungo termine deve essere applicato anche in questo caso. L'attuazione della Strategia per la Polonia promette un migliore soddisfacimento dei bisogni sociali nel quadriennio, ma non in ognuno dei quattro anni e meno che mai nel 1994, a causa delle gravi condizioni dell'economia e della finanza statale ricevute in eredità dalla coalizione.

**22.** Considerate le rigide limitazioni di bilancio, i programmi di sicurezza sociale devono essere resi più efficienti nel 1994. Lo spazio per una redistribuzione delle risorse di bilancio è trascurabile, ma anche in questo caso il governo dovrebbe sforzarsi di trasferire una quota delle risorse dalla difesa e dall'amministrazione pubblica all'istruzione e alla ricerca scientifica applicata (ciò si può fare liquidando e unendo insieme alcuni ministeri, riducendone il personale e affittando i loro immobili a prezzi di mercato).

**23.** A rafforzare gli argomenti a favore di un maggiore deficit di bilancio è il bisogno urgente di una spesa in grado

di accrescere lo sviluppo, accelerando, ad esempio, la costruzione di autostrade, promuovendo le esportazioni, sostenendo l'edilizia residenziale e la realizzazione di infrastrutture. Il conseguente aumento del disavanzo potrebbe essere finanziato attraverso l'emissione di speciali titoli di Stato, con l'opzione privatizzazione (ci sarà molta richiesta di simili effetti), un tipo di finanziamento che, pur senza accrescere il debito pubblico futuro, ridurrà le entrate di bilancio future sottraendo i potenziali guadagni delle azioni rilevate da quei detentori di titoli che eserciteranno le loro opzioni. Un numero maggiore di questi strumenti dovrebbe essere reso disponibile agli investitori stranieri.

**24.** Conti macroeconomici provvisori indicano che il deficit di bilancio, nel 1994, sarà superiore a quello del 1993. Ciò è inevitabile, in quanto l'economia si trova a dover fare i conti attualmente con i risultati di sviluppi precedenti. La soglia massima del deficit del 1994 dovrebbe essere determinata dalla possibilità di finanziare il disavanzo tramite un aumento del debito pubblico, che è già troppo alto. Realisticamente, la richiesta effettiva di titoli di Stato da parte delle famiglie potrebbe crescere, se questi strumenti offrissero maggiori vantaggi dal punto di vista fiscale: dall'attuale equivalente di quattro mesi di salario medio (sulla base dei dati della fine dell'anno precedente) deducibile dall'imponibile, a un nuovo tetto pari a sei-otto volte il salario medio stesso.

**25.** Il margine di tolleranza per la monetizzazione del deficit di bilancio è limitato all'1-1,5% del Pil (una cifra compresa tra 20.000 e 30.000 miliardi di zloty, ai prezzi del 1994). Il deficit di bilancio del 1994 non deve essere più alto (per ragioni che includono considerazioni politiche e di immagine) di quello effettivamente registrato nel 1992, vale a dire il 6,2% del Pil (oppure, secondo i dati più aggiornati del Fondo monetario internazionale, il 6,9%). Quel livello di disavanzo venne permesso e approvato, appunto, dal FMI. Un deficit di bilancio valutato in maniera corretta, inoltre, non dovrebbe includere investimenti produttivi o progetti di infrastrutture

finanziati dal bilancio stesso, nella misura in cui queste spese contribuiscono a migliorare l'efficienza globale dell'economia. Dal momento che questa metodologia viene usata dall'Unione europea per tenere sotto controllo l'attuazione dei criteri di Maastricht, potrebbe per lo meno essere presa in considerazione nei negoziati polacchi con il Fmi.

**26.** Secondo un'altra possibile interpretazione, una spesa di bilancio aggiuntiva dell'ordine dell'1-1,5% del Pil, finanziata con l'emissione di denaro da parte della Banca nazionale di Polonia, potrebbe essere percepita come finanziata dalle entrate delle emissioni statali, piuttosto che dal deficit di bilancio (questa soluzione, purtroppo, avrebbe conseguenze a livello di inflazione). Una scelta politica di questo tipo, con l'emissione straordinaria e a breve termine di denaro, dovrebbe essere condizionata all'approvazione della Banca nazionale di Polonia, la quale però potrebbe dare il suo assenso se lo facesse anche il Fmi, che probabilmente potrebbe rispondere positivamente.

**27.** Nei prossimi anni il deficit di bilancio deve essere sistematicamente ridotto. Ciò vale innanzitutto per il deficit primario (cioè con l'esclusione della spesa per gli interessi sul debito interno ed estero), che deve essere eliminato già nel 1994, obiettivo allo stesso tempo auspicabile e realizzabile.

Nel corso dei negoziati con il Fmi l'equilibrio tra spese ed entrate primarie (e, a partire dal 1994, il crescente avanzo ottenuto) deve essere sottolineato come l'argomento fondamentale volto a indicare che, se non fosse per il debito pubblico accumulato nel passato, la Polonia (e il suo governo di coalizione) non avrebbe alcun deficit, né oggi né in futuro.

**28.** In un bilancio diretto a favorire la crescita queste proporzioni non alimenteranno l'inflazione nel lungo periodo e, su tale base, verranno probabilmente approvate dal Fmi, il che costituisce un prerequisito per la seconda fase della riduzione del debito del Club di Parigi e per tutte le implicazioni che ne risultano in fatto di afflusso di capitali stranieri e in

generale di rapporti finanziari, commerciali ed economici della Polonia con l'estero.

**29.** Il nuovo governo deve mettere a punto rapidamente (già nel 1993) una legge di riprivatizzazione, formulata in modo tale da garantire che il bilancio statale non venga aggravato in alcun modo da spese aggiuntive. Tale legislazione preparerà il campo a un'accelerazione degli investimenti e all'arrivo di capitali stranieri.

**30.** Nel medio termine il governo dovrebbe fare dei passi per assicurarsi, a bilancio, introiti maggiori dalle privatizzazioni. Anche se queste ultime vanno sottoposte a un criterio di efficienza ci sono ancora opportunità per aumentare le entrate derivanti da tale fonte. In base all'applicazione della legge sui Fondi di investimento nazionali (FIN) (sulla creazione e la privatizzazione del FIN), i cambiamenti nella struttura proprietaria dovrebbero continuare, per esempio attraverso la vendita commerciale delle partecipazioni azionarie in mano allo Stato. Il parlamento deve mettere a punto la cornice entro la quale realizzare i mutamenti di proprietà, anche se l'applicazione delle decisioni è un compito che va lasciato nelle mani del governo.

**31.** A tal fine devono essere introdotti immediatamente cambiamenti organizzativi, dando la priorità all'insediamento del Tesoro e alla nomina del ministro del Tesoro che eserciterà le funzioni di proprietario nella gestione e nella privatizzazione dei beni pubblici. Un passo in questa direzione deve essere fatto subito, preannunciato nella dichiarazione politica inaugurale del primo ministro e segnalato dalla scelta del plenipotenziario governativo per l'organizzazione del Tesoro, con il grado di segretario di Stato presso il ministero delle Finanze. Il Tesoro dovrebbe essere insediato nella prima metà del 1994, in modo da prendere in mano, e accelerare, i programmi di riduzione del debito nel settore pubblico (in particolare nelle industrie strategiche, come quella carbonifera e quella della difesa, che verranno ristrutturare anziché vendute), nell'agricoltura e nell'ambiente rurale. Inoltre, a

mano a mano che il Tesoro identificherà i settori e le imprese statali esclusi dalla privatizzazione e destinati a operare, a lungo termine, come aziende pubbliche, i gruppi dirigenti e la forza lavoro di queste (compresi contratti manageriali di lungo periodo, basati su criteri di massimizzazione dei profitti) ne risulteranno stabilizzati e in grado di raggiungere standard di attività ottimali.

**32.** L'eliminazione delle incompatibilità e dei conflitti di interesse nell'ambito della politica industriale, delle privatizzazioni e del commercio con l'estero rappresenta il secondo importante prerequisito organizzativo per l'attuazione della strategia di sviluppo qui presentata. A tale scopo, il ministero del Commercio e dell'Economia (MME) deve essere insediato il prima possibile, sicuramente all'inizio del mandato del governo di coalizione. Tale questione andrebbe risolta immediatamente, nominando, tra i nuovi ministri, il plenipotenziario governativo per l'organizzazione del MME e fissando la scadenza della prima metà del 1994 per questo progetto. Politiche commerciali e strutturali coesive sono indispensabili per migliorare la competitività dell'economia polacca e riequilibrare, in una prospettiva di lungo termine, sia il bilancio, sia il saldo delle partite correnti.

**33.** Il successo della Strategia per la Polonia dipende da quattro pilastri istituzionali. Oltre al ministero delle Finanze e del Tesoro e al dicastero del Commercio e dell'Economia, ci sarà il ministero del Lavoro e della Politica sociale, la cui posizione deve essere rafforzata. A svolgere una funzione di bilanciamento di questa triade governativa (con l'ufficio centrale di Pianificazione impegnato negli studi strategici, le previsioni macroeconomiche e la pianificazione regionale) sarà la Banca nazionale di Polonia. L'autonomia della banca centrale deve essere garantita, anche se, di tanto in tanto, renderà più difficile la politica economica del governo. A lungo termine tale autonomia costituisce un prerequisito per la stabilizzazione macroeconomica, altrimenti la crescita economica non sarà né duratura, né equilibrata.

**34.** La cooperazione tra il ministero delle Finanze (e l'intero gabinetto) e la Banca nazionale di Polonia nella ristrutturazione del debito delle imprese pubbliche verso le banche commerciali rappresenta un fattore di importanza cruciale e che ha bisogno di miglioramenti. Per quanto riguarda la politica monetaria devono essere prese misure tali da incoraggiare tassi di interesse più bassi, in modo da ridurre le aspettative inflazionistiche, anche se dovrebbe essere garantito un tasso d'interesse reale leggermente al di sopra dell'inflazione. Inoltre, andrebbe adottato già nel 1994 un meccanismo di cambio flessibile, con tassi di cambio determinati dal mercato interbancario e influenzati dagli strumenti d'intervento della banca centrale.

**35.** Nel 1994 deve essere realizzata finalmente la conversione monetaria dello zloty, preferibilmente nel rapporto di 1:10.000. Tale operazione avrà un effetto psicologico, anche se il suo scopo principale è quello di ridurre i costi e migliorare le tecniche delle operazioni per contanti.

**36.** Per il governo è importante avere il sostegno di organismi di consulenza. Di conseguenza andrebbe ricostituito, in tempi rapidi, il Consiglio economico consultivo, inteso come struttura indipendente in grado di esaminare la politica economica dello Stato e di proporre soluzioni alternative. Il Consiglio dovrebbe non solo rappresentare l'intera comunità economica polacca, ma anche costituire un veicolo di comunicazione sociale e uno strumento in grado di educare la società per ciò che riguarda i temi economici e sociali.

**37.** Oltre a ciò andrebbe creato l'Istituto polacco di ricerca sullo sviluppo economico (PIRG), inteso come un centro di ricerca d'élite e basato sulle organizzazioni ministeriali esistenti fino a ora. Il PIRG dovrebbe occuparsi di progetti di ricerca applicata di carattere socioeconomico, i quali, attraverso un riesame critico, facciano da sostegno alla politica del governo. L'attività dell'Istituto (modellato, ad esempio, sull'esperienza dell'Istituto coreano per lo sviluppo) dovrebbe essere finanziata dal bilancio pubblico e dai fondi di assi-

stenza dell'Ue. Questi ultimi sono andati per lo più sprecati, fino a ora, a causa di una cattiva distribuzione, diretta a finanziare progetti scarsamente rilevanti dal punto di vista delle sfide che la politica socioeconomica dello Stato si trova a fronteggiare.

**38.** In virtù del suo orientamento verso il futuro, il programma della Strategia per la Polonia (soprattutto se attuato immediatamente) promette di rafforzare la credibilità del governo di coalizione non solo presso la maggioranza della società polacca, e specialmente tra i giovani, ma anche presso i circoli finanziari ed economici internazionali. Un buon livello di cooperazione con i centri della finanza internazionale è essenziale per il successo della politica economica polacca.

**39.** A mano a mano che la Strategia per la Polonia viene messa in atto, si deve preservare il giusto andamento dei rapporti macroeconomici. In particolare, gli strumenti macroeconomici e le politiche commerciali e finanziarie devono essere usati in modo tale da garantire nell'insieme, negli anni 1994-97, i seguenti risultati:

- una crescita degli investimenti superiore all'aumento del reddito nazionale;
- un incremento degli investimenti privati maggiore di quello degli investimenti statali;
- una crescita degli investimenti stranieri superiore all'aumento degli investimenti interni;
- un incremento degli investimenti nei settori orientati alle esportazioni maggiore di quello degli investimenti aggregati;
- una crescita della produzione del settore privato maggiore di quella del settore statale;
- un aumento delle esportazioni superiore a quello delle importazioni;
- un incremento delle entrate a bilancio superiore a quello delle uscite;

– una crescita della spesa per lo sviluppo superiore a quella della spesa sociale.

**40.** Il progetto globale della strategia di sviluppo statale e della politica finanziaria di sostegno deve rispettare certe condizioni imprescindibili. Le più importanti di queste sono:

- il proseguimento dei processi di privatizzazione, con un eguale trattamento accordato a tutte le forme di proprietà, e della commercializzazione delle imprese statali;
- il mantenimento di una disciplina finanziaria su vasta scala;
- una completa deregolamentazione dei prezzi, l'interruzione di tutte le forme di controllo amministrativo dei prezzi (fatta eccezione per l'intervento dello Stato diretto a scoraggiare le pratiche monopolistiche);
- incoraggiamento ed espansione della convertibilità della valuta interna e graduale liberalizzazione delle operazioni di capitale;
- attuazione degli accordi internazionali e proseguimento della cooperazione con il FMI e il Club di Parigi.

**41.** È necessario un coinvolgimento pubblico su vasta scala nell'attuazione della Strategia per la Polonia, attraverso veicoli quali i governi locali, le iniziative regionali e i progetti portati avanti dai cittadini per promuovere i propri interessi, ma con il sostegno finanziario, logistico e politico attivo dello Stato e delle sue agenzie. Mentre non è sicuro che la creazione dei *pouziats* (nuove entità amministrative) possa favorire il raggiungimento di tali obiettivi, è certo che quel nuovo modello amministrativo assorbirebbe ingenti risorse (molte di più di quelle stimate dal precedente governo) che potrebbero essere usate più utilmente a favore delle iniziative pubbliche a livello locale e regionale. Per tale ragione quella particolare riforma amministrativa dovrebbe essere abbandonata e le risorse e il sostegno logistico disponibili, che sono limitati, dovrebbero essere dirottati verso le iniziative dei governi locali orientate allo sviluppo.

**42.** Questo è un programma molto esigente e rappresenta una vera sfida politica lanciata alle *élites* di governo. Soltanto portando avanti una politica illuminata e attenendosi al programma, la coalizione di governo può raggiungere gli obiettivi qui indicati, al fine di rimettere il sistema finanziario sulla via di una crescita veloce e orientata all'export. Questi sforzi devono essere sostenuti da un sistema di comunicazione sociale professionalmente organizzato. A differenza della politica precedente, la politica economica di questa coalizione verrà sviluppata attraverso una continua consultazione dell'opinione pubblica, piuttosto che in contrasto con essa. I successi saranno chiamati con il loro nome e i fallimenti verranno riconosciuti come tali, e non mascherati da successi. A tal fine i responsabili dell'azione politica devono mantenere un dialogo continuo con l'opinione pubblica, per rispettarne gli orientamenti. Nel far questo non si useranno i giudizi sulla popolarità di alcuni politici sponsorizzati dai media per valutare le opinioni della gente, ma ci si baserà sull'analisi critica delle ragioni di fondo dello scontento popolare, che, purtroppo, non diminuirà.

**43.** L'attuazione della Strategia per la Polonia nel periodo 1994-97 migliorerà sensibilmente il livello di vita della società. Una produzione industriale in crescita dinamica (alla media del 6% annuo, vale a dire più del 26% in quattro anni), unita a un rapido aumento produttivo dell'agricoltura e degli altri settori dell'economia, determinerà un incremento del Pil valutato intorno al 23% nel corso dei prossimi quattro anni (il 5,6% l'anno, in media). Nel quadriennio appena trascorso (1990-93) il Pil è precipitato, riducendosi del 14% circa. Nel 1997 il prodotto interno lordo pro capite supererà i 3.000 dollari Usa (ai prezzi del 1993). Con la quota degli investimenti rispetto al Pil che aumenterà fino al 25%, e un miglioramento della loro efficienza, saranno state poste le condizioni perché tale crescita continui negli anni successivi. Saliranno in misura sensibile anche i salari reali e i consumi delle famiglie. La Polonia, inoltre, comincerà a generare stabilmente avanzi della bilancia commerciale. Dando per sconta-

to che venga raggiunto un accordo con il Club di Londra e che si riesca a portare avanti una strategia che incoraggi le esportazioni, la percentuale del debito estero rispetto al Pil scenderà dallo 0,57% del 1993 allo 0,41% circa del 1997. Il tasso di inflazione si contrarrà fino a un terzo del livello iniziale, vale a dire dal 43% del 1992 a circa il 14% nel 1997. La crescita della disoccupazione si fermerà già nel 1993 e negli anni successivi assisteremo a una riduzione del tasso di disoccupazione.

44. La Strategia per la Polonia, tutto sommato, promette opportunità di crescita sostanziali, accompagnate dal calo dell'inflazione e del tasso di disoccupazione, nonché la possibilità di risanare gradualmente la finanza pubblica e riportare in pareggio la bilancia dei pagamenti. Essa fornisce inoltre una base solida per uno sviluppo economico e sociale di lungo termine.

Traduzione di Francesco Di Mario