

Eliminare le barriere all'imprenditorialità è più importante che privatizzare lo stato

JAN WINIECKI

Durante l'intero periodo della trasformazione, ovvero dal memorabile "autunno delle nazioni" del 1989, i politici, gli analisti e i paesi in generale hanno concentrato attenzione, energia e risorse sulla privatizzazione, cioè sulla trasformazione delle imprese di proprietà statale in imprese private. La privatizzazione, in questo senso, è stata vista principalmente come una pietra angolare della transizione di lungo periodo verso l'economia capitalista di mercato (da notare che i termini "transizione", "trasformazione" e "cambiamento sistemico" sono usati qui come sinonimi). La proprietà privata opera nella maniera migliore all'interno della struttura delle istituzioni di mercato. Si tratta quasi di un'opinione generale (con l'eccezione di qualche utopistico filone di pensiero economico).

Poiché questo saggio riguarda la Polonia – come esempio delle idee qui sviluppate – più di ogni altra economia post-comunista in transizione, vale la pena di ricordare che in Polonia il termine "cambio di proprietà" è stato usato inizialmente come sostituto di privatizzazione (anche il Ministero che trasforma le imprese statali in imprese private è chiamato Ministero del cambio di proprietà e non, come in altri paesi dell'Europa centro-orientale, Ministero o agenzia o ufficio della privatizzazione).

Ciò non è frutto di un errore linguistico, ma di una consapevole decisione politica da parte del gruppo dirigente che guida la Polonia verso un sistema capitalistico di mercato. Infatti in Polonia la resistenza alla privatizzazione è stata più forte che negli altri paesi della regione. La principale fonte di questa maggiore resistenza sono state le origini ideologiche, *de facto* collettivistiche, durante il periodo

□ Viadrina European University, Frankfurt/Oder (Germania) e Adam Smith Research Centre, Varsavia (Polonia).

comunista, del movimento "Solidarnosch", e la sua più recente attività che lo caratterizza come un'unione tra un sindacato e un partito quasi-politico. Mi sono già occupato di questo problema altrove (Winiecki 1992 e 1993). In ogni paese post-comunista vi sono stati oppositori alla privatizzazione – a sinistra i socialisti, a destra i nazionalisti – ma la peculiarità della situazione polacca è consistita nel fatto che essi siano stati sovra-rappresentati anche nel centro orientato al cambiamento sistemico.

Questa forte resistenza si è ovviamente trasformata in un processo di privatizzazione molto lento (e ferocemente contrastato), con risultati miseri. La privatizzazione in Polonia rimane notevolmente indietro rispetto a quella della Repubblica Ceca, dell'Ungheria e di molti altri paesi in transizione, anche quelli che non si sono distinti per i loro successi in altre aree del cambiamento sistemico.

Allo stesso tempo, tuttavia, tra i paesi della regione la Polonia è ampiamente considerata uno dei leader nella transizione verso l'economia di mercato capitalista. Inoltre, la quota del settore privato rispetto al Pil e all'occupazione in Polonia è più o meno simile a quella dei paesi il cui processo di privatizzazione può essere considerato un successo. Cosa è accaduto? Vi è un processo in generale ancora sottovalutato: lo sviluppo del settore privato generico che contribuisce alla crescita della dimensione del settore privato nell'economia nazionale. È proprio il peso relativo del primo rispetto al secondo nella transizione post-comunista, e gli insegnamenti che ne derivano, che verranno esaminati in quest'articolo. La Polonia è presa come esempio, ma il lettore vedrà che le potenzialità per tale esito sussistono, sotto certe condizioni, anche altrove.

L'insignificante contributo della privatizzazione alla dimensione del settore privato in Polonia

La privatizzazione non consiste semplicemente nel cambio di proprietà delle imprese statali, ovvero nell'attività di privatizzazione dello stato, ma anche nella creazione di nuove imprese private e nell'ampliamento di quelle che già esistono e che sono private dalla nascita. Questo è ciò che chi scrive chiama settore privato generico. L'obiettivo finale della privatizzazione è, dopo tutto, la creazione di

un'economia con una struttura di proprietà simile a quella dei paesi occidentali (cioè almeno l'85-90% di prodotto del settore delle imprese generato da società private).

Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso due vie complementari. Una di queste vie attira l'attenzione di tutti – una situazione che sostanzialmente non è cambiata dopo il 1989: l'attivismo dello stato o la privatizzazione "dall'alto". L'altra via può essere chiamata, usando una terminologia parallela, privatizzazione "dal basso" (per maggiori dettagli su questa distinzione si veda Gruszecki e Winiecki 1991).

Con oltre sei anni di trasformazioni del sistema politico già alle spalle, possiamo considerare in modo obiettivo entrambe le vie. Si può dire subito che nell'intera area di attività pubblica – dai conflitti politici all'allocazione dei fondi – la privatizzazione "dall'alto" ha decisamente dominato quella dal "basso".

Ciò tuttavia non è sorprendente. All'inizio del processo di trasformazione, i politici, i sindacalisti e anche gli analisti in Polonia e altrove si occupavano quasi esclusivamente della privatizzazione "dall'alto". Rispetto al settore pubblico – in realtà al settore statale – il settore privato, tranne l'agricoltura, appariva minuscolo. Di conseguenza la popolazione riponeva ogni speranza di sostanziale successo del cambiamento sistemico nella trasformazione delle imprese di proprietà statale in imprese private, oppure, in conformità con le credenze utopistiche ancora comuni in Polonia nel 1989-90, con la trasformazione in imprese indipendenti gestite da collettivi di lavoratori. Si noti che negli altri paesi della regione (eccetto in Ungheria) il settore privato generico aveva inizialmente quote ancora minori che in Polonia.

A questo punto è legittimo porsi una domanda: sino a che misura la privatizzazione polacca "dall'alto" giustificava queste grandi aspettative? La risposta esatta, che sorprende chi ha combattuto – e ancora combatte – eroiche battaglie pro e contro la privatizzazione, è che la misura è molto limitata. Sosterrò l'affermazione citando alcuni numeri. Cominciamo con alcuni studi indipendenti sull'argomento, poiché non si possono prendere per veri i rapporti ufficiali delle rispettive burocrazie.

Bobinska (1994) ha provato a calcolare quante imprese di proprietà statale (IPS in breve) sono state privatizzate e ha ottenuto numeri nettamente diversi da quelli ufficiali. Secondo le cifre ufficiali dell'allora ultimo rapporto del Ministero sulla privatizzazione, il 52% delle IPS furono sottoposte a "trasformazione della proprietà". Comunque, "trasformazione della proprietà" può significare cose diverse.

Un calcolo attento di Bobinska (1994, p. 35) rivela che su «un totale di 8.441 imprese di proprietà statale nel 1990, 1.595 (18,9%) erano state trasferite all'Agenzia delle proprietà agricole del Tesoro, cioè a un'istituzione statale, 263 imprese (3,1%) erano state municipalizzate, ovvero rilevate da governi locali, e 2.521 (29,9%) erano state trasformate sulla base della già citata legge [del luglio 1990]. Le rimanenti imprese non avevano subito alcuna trasformazione». Andando più in profondità, Bobinska ha anche dimostrato che tra le imprese ufficialmente sottoposte a trasformazione solo 98 (1,2%) sono state trasformate in società per azioni con almeno il 50% delle azioni vendute, cioè realmente privatizzate; 424 (5%) sono state trasformate ma non privatizzate; 707 (8,7%) sono state liquidate ai sensi dall'articolo 37 della legge sulle privatizzazioni del 1990, incluse 85 imprese (0,5%) che sono state vendute. Nella maggior parte delle imprese, le attività sono state semplicemente date in affitto; pertanto la vera privatizzazione avverrà solo quando saranno state pagate per oltre il 50%. 172 imprese (2%) sono state liquidate secondo l'articolo 19 della vecchia legge sulle imprese di proprietà statale; vi sono poi 1.220 imprese (13,2%) che stanno per essere trasformate. Allo stesso tempo 4.062 imprese o quasi la metà del totale (48,2% per essere esatti) non hanno subito alcun genere di trasformazione.

Bobinska ha concluso che negli ultimi quattro anni la privatizzazione è stata effettuata pienamente e completamente, secondo i termini della legge sulle privatizzazioni del 1990, solo nell'1,7% delle imprese. Quindi i rapporti ufficiali non presentano un quadro reale della privatizzazione polacca.

È stato privatizzato appena il 2% delle imprese, sorprendentemente poco; tuttavia ci si può chiedere se la percentuale delle imprese non sia un indicatore fuorviante, poiché non tiene conto del fatto che in un'economia comunista (di tipo sovietico), come era quella polacca, la maggior parte delle imprese di proprietà statale erano grandi e molto grandi, e di conseguenza l'1,7% del numero delle imprese può costituire una quota molto più ampia di occupazione e produzione.

Per rispondere a questo interrogativo è di aiuto uno studio sulla crescita del settore privato in Polonia (Chmiel e Pawlowska 1996), in cui si stimano le variazioni delle quote dei vari tipi di privatizzazione nell'economia nel suo complesso (privatizzazione intesa come privatizzazione "dall'alto"; riclassificazione del settore cooperativo nel settore privato, cioè una pura operazione statistica; e quella che noi chiamiamo "privatizzazione dal basso").

Queste variazioni di quota del settore pubblico e privato risultano da due sviluppi paralleli. Da un lato, l'occupazione nel settore pubblico in vari segmenti dell'economia continua a restringersi; dall'altro lato, l'occupazione nel settore privato cresce in termini assoluti. Entrambe le tendenze si sviluppano a tassi differenti, a seconda del segmento di economia. Così il maggiore declino dell'occupazione nel settore pubblico è stato registrato nel settore delle costruzioni (-70,7% nel 1990-93), mentre il maggiore incremento dell'occupazione nel settore privato si è avuto nel commercio all'ingrosso e al dettaglio (+166,9% nel 1990-93). È interessante il fatto che la crescita dell'occupazione registrata nel settore privato delle costruzioni sia stata solo del 24%, a causa di un'ampia occupazione "in nero" che caratterizza questo particolare segmento (un fenomeno non sconosciuto altrove).

L'analisi molto dettagliata di questi autori mostra, nonostante la qualità dei dati ufficiali, che la quota di privatizzazione "dall'alto" del settore privato in termini di Pil e di occupazione è molto piccola. Essa varia da "impercettibile" (al di sotto dell'1%) a "percettibile", dove l'ultimo termine indica comunque quote relativamente piccole (cioè piccole in relazione alla quota di privatizzazione "dal basso").

In due delle quattro branche dell'economia esaminate dallo studio - il trasporto e il commercio - il contributo di questo tipo di privatizzazione all'occupazione totale risultava significativamente inferiore all'1%; nei due settori in cui gli autori hanno ritenuto la quota "percettibile" (industria e costruzioni), tali quote alla fine del 1994 erano pari rispettivamente al 4,4 e all'11,3%. Le quote nella produzione non erano significativamente diverse da quelle nell'occupazione. Al contrario, il contributo del settore privato generico all'occupazione totale era del 33,2% nell'industria e del 60,7% nelle costruzioni (le quote nel prodotto aggregato superavano rispettivamente il 30 e il 73%). I dettagli sono mostrati nella tabella 1.

Così, un'analisi più dettagliata conferma la valutazione iniziale secondo cui la privatizzazione "dall'alto" non gioca alcun ruolo significativo nel cambiamento della struttura di proprietà del settore produttivo nella transizione polacca dal socialismo al capitalismo (inoltre *assolutamente nulla* accadde in quello che in Europa occidentale è chiamato settore pubblico, dalle infrastrutture fisiche alla sanità e all'istruzione).

TABELLA 1

QUOTA DI PRODOTTO DELLE IMPRESE PRIVATE IN ALCUNI SETTORI
DELL'ECONOMIA POLACCA, 1989 E 1994

Settore Anno	pubblico	privato	di cui:		
			privato generico	cooperativo riclassificato ^b	privatizzato
Industria					
1989	84,8	15,2	7,5	7,7	0
1994 ^a	60,6	39,4	30,6	3,5	5,3
Costruzioni					
1989	67,3	32,7	30,0	2,7	0
1994 ^a	13,5	86,5	73,5	0,6	12,4
Trasporto					
1989	91,0	9,0	6,3	2,7	0
1993	54,8	45,2	44,3	0,8	0,1
Commercio al dettaglio					
1989	40,5	59,5	4,8	54,7	0
1994	9,2	90,8	81,5	9,3	0

^a Dati calcolati secondo la nuova classificazione, leggermente diversa, dell'Unione Europea.

^b Nel sistema comunista le cooperative erano classificate come parte del "settore socializzato", dopo il cambiamento sistemico furono riclassificate come parte del settore privato.

Fonte: Chmiel and Pawlowska 1996.

Alla luce di quanto si è detto, la cosa più importante è spiegare perché in Polonia la quota del settore privato nell'economia nel suo complesso è non molto – se non affatto – più bassa che in altri paesi che hanno intrapreso il processo di transizione, inclusi quelli che hanno avuto maggiore successo nella privatizzazione "dall'alto". Mi riferisco specialmente all'Ungheria, che ha attratto più capitali stranieri di ogni altro paese della regione, e alla Repubblica Ceca, che ha privatizzato la maggior parte delle imprese di proprietà dello stato con la sua innovativa "privatizzazione basata sui coupon". L'insegnamento da trarre può essere importante non solo per la Polonia ma anche per altre economie in transizione.

Il ruolo cruciale dell'eliminazione delle barriere all'imprenditorialità

Conviene sottolineare subito quali fattori, a parte la fallita privatizzazione "dall'alto", *non* hanno contribuito decisamente al successo della Polonia.

Le ragioni del nostro successo sicuramente non includono una struttura macroeconomica particolarmente stabile del processo di privatizzazione. Sebbene la Polonia abbia condotto con relativo favore il suo programma di stabilizzazione rispetto ai paesi dell'ex Unione Sovietica, alla Romania o alla Bulgaria, essa è lontana dalla volontà di ferro mostrata in questo campo dal governo di Vaclav Klaus, prima in Cecoslovacchia e adesso nella Repubblica Ceca.

La Polonia si è distinta ancor meno per la stabilità della sua situazione politica. Anche in questo caso, confrontata ai paesi post-comunisti con un cambiamento politico incompleto – a mio parere, un prerequisito del cambiamento economico (si veda ad esempio Winiecki 1991) – la Polonia può essere considerata quasi un modello di stabilità politica. Tuttavia, anche la stabilità politica è un termine relativo. Per esempio, il primo governo ungherese non comunista, guidato dall'ultimo Primo Ministro Antall dal 1990 al 1994, ha trattato con *cinque* primi ministri polacchi.

Dobbiamo pertanto cercare altrove i motivi del nostro successo. Io trovo la ragione, prima di tutto, in una politica di liberalizzazione e deregolamentazione più decisa rispetto agli altri paesi della regione. La Polonia ha superato quasi tutti gli altri paesi che hanno intrapreso la trasformazione nel creare le condizioni che permettono alle compagnie private un accesso quasi illimitato a tutti i settori dell'economia e alle aree di attività (come, per esempio, il commercio estero).

L'eliminazione della maggior parte delle restrizioni all'imprenditorialità privata iniziò ad avere realmente effetto all'inizio del 1989. Si può cercare di sostenere, come fanno certi difensori dell'era pre-1989, che le fondamenta per il cambiamento del sistema erano state allora già poste dai riformatori comunisti. Ciò sarebbe comunque un travisamento della realtà. Il sistema comunista era incapace di cambiare; era solo capace di riformare, cioè di cercare (senza successo) di migliorare ciò che non era migliorabile (si vedano i miei precedenti lavori, specialmente Winiecki 1986, 1990 e 1991). Fu solo il cambiamento politico del 1989 che assicurò che il diritto alla libera imprenditorialità non rimanesse sulla carta, come era avvenuto nel caso delle precedenti riforme dell'economia socialista.

In primo luogo, il paragone tra l'illimitato diritto all'imprenditorialità in Polonia, e le varie limitazioni territoriali, settoriali e di altro genere che ancora esistono negli altri paesi rende più facile capire le cause dell'eccezionale crescita dinamica del settore privato generico nella nostra economia. Pur con tutte le lamentele sulla lentezza burocratica (e la non trascurabile corruzione), le norme polacche per la registrazione delle compagnie private sono incomparabilmente più liberali, rispetto ad esempio ai requisiti per ottenere licenze da distretti o dagli uffici del governo di contea esistenti nella, per altri aspetti molto liberale, Repubblica Ceca (Benacek 1993).

Analizzando i meccanismi di liberalizzazione e deregolamentazione in maniera più approfondita, notiamo il particolare significato dell'estensione di una normativa liberale di intrapresa del commercio all'ingrosso e del commercio estero (si veda Gomulka 1992). I più piccoli venditori privati all'ingrosso erano molto più rapidi dei mastodonti statali nell'identificare i prodotti per cui vi era una domanda ampia e insoddisfatta e nel segnalare le preferenze dei consumatori ai produttori. Questa più rapida identificazione delle variazioni della struttura della domanda da parte dei venditori all'ingrosso privati crea *stimoli positivi* per i produttori a variare la struttura dell'offerta. Allo stesso tempo, la liberalizzazione del commercio estero permette ai venditori privati di importare beni di qualità migliore. Oltre allo stimolo positivo (segnalare le preferenze dei consumatori) i venditori all'ingrosso comportano perciò potenziali *minacce*. La più seria è ovviamente la possibilità di bancarotta nel caso di mancato adattamento alle nuove, più esigenti richieste.

Questa duplice pressione all'adattamento interessa non solo i produttori privati, ma anche quei produttori statali che si sono convinti della necessità di adeguarsi, soprattutto perché si sono resi conto che l'emergere del sistema di mercato è irreversibile e temporeggiare significherebbe mettere in pericolo le proprie prospettive di successo, o anche di sopravvivenza. In tal modo, il collegamento tra la vendita all'ingrosso privata e la liberalizzazione del commercio estero diviene un fattore forte che contribuisce alla crescita del rinnovamento nell'intera economia.

Dal punto di vista di una teoria economica evolucionista del processo di mercato, gli sviluppi precedenti creano le condizioni necessarie per la spontanea ricerca, per tentativi ed errori, di risultati efficienti nella struttura delle "regole generali" hayekiane di un'economia concorrenziale aperta. In linea con Schumpeter, gli sviluppi

spontanei possono essere scomposti in "distruzione" (eliminazione degli errori) e "innovazione" (generazione di nuovi tentativi).

Nel caso dell'economia polacca radicalmente liberalizzata e deregolamentata dei primi anni '90, l'eliminazione degli errori si manifestava attraverso l'uscita di molte grandi imprese statali di vendita all'ingrosso e la nascita di tentativi di conquistare mercati da parte di imprese private più piccole, ma più motivate e di solito più efficienti. Nel caso dei produttori, le ricerche per tentativi ed errori sono state più complesse, dato il più lento emergere di concorrenti vitali delle imprese statali manifatturiere a causa della più elevata soglia di capitali necessari. Pertanto, l'eliminazione dell'errore consisteva in gran parte nella perdita di una quota di mercato a favore dei produttori polacchi privati o delle importazioni, piuttosto che nell'uscita delle IPS manifatturiere, mentre la generazione del tentativo era vista attraverso l'innovazione tecnologica e/o organizzativa del prodotto delle IPS, come l'emergere di concorrenti privati di successo. Di certo, l'adattamento spesso limitato delle IPS manifatturiere è stato in gran parte frutto delle politiche di sostegno alle grandi imprese industriali che hanno creato sia un clima d'indulgenza verso le perdite (e il fallimento economico in generale), sia un'effettiva resistenza all'uscita delle imprese in perdita.

Sottolineiamo ancora una volta la duplice importanza, per il settore industriale, della libera entrata di imprese e beni in condizioni concorrenziali in un'economia aperta. Si noti che nell'industria (estrattiva, manifatturiera, dei servizi pubblici) la quota di occupazione e produzione nel settore privato alla fine del 1994, cioè dopo più di cinque anni di transizione polacca, raggiungeva a mala pena la metà del totale. Al contrario, in quei settori in cui quella soglia non è così alta, ad esempio le costruzioni, il commercio, i servizi non infrastrutturali, sempre più spesso i quasi unici giocatori rimasti in gioco, a parte alcune grandi imprese statali, sono le compagnie private.

I ritardi nella privatizzazione "dall'alto" implicano che i monopoli di stato, specialmente nel settore delle infrastrutture fisiche (energia, ferrovie, telecomunicazioni, eccetera) continuano a essere costose e dolorose "escrescenze" sul corpo dell'economia polacca basata sul settore privato in veloce crescita. Tuttavia, queste escrescenze, come gli altri monopoli e i quasi monopoli statali nell'estrazione del carbone, nella raffinazione e distribuzione del petrolio, e così via, non hanno ostacolato, almeno nel passato, la rapida espansione del settore privato generico. La fase dei costi *relativamente* bassi

per le industrie non privatizzate, tuttavia, è ormai in lento esaurimento (per maggiori dettagli su tale argomento si veda l'ultima sezione di questo articolo).

Riformuliamo le ragioni del successo polacco nel cambiare la struttura proprietaria dell'economia nei termini del dibattito economico in corso relativamente ai meriti di un "big bang" rispetto a un cambiamento graduale. Sosterrei che i successi della Polonia sono dovuti a quelle particolari caratteristiche della sua strategia di transizione che più fortemente sono state criticate da coloro che considerano la procrastinazione la migliore strategia del cambiamento.

Non pochi di loro, si noti bene, appartengono ai "riformatori di ciò che non è riformabile" (o "miglioratori di ciò che non è migliorabile") del passato. Contrariamente a tutte le preoccupazioni di "mandare in rovina ogni cosa" (cioè le imprese statali ...) e "di eccessiva apertura alle importazioni", sono precisamente questi caratteri che hanno costretto all'adattamento i maldisposti produttori statali. In altri termini, i maggiori successi si sono avuti in quegli sviluppi in cui i processi economici sono stati largamente lasciati alle forze spontanee del mercato.

Le idee illustrate nel paragrafo precedente invitano a una riflessione. Ovunque il successo sia dipeso dalle forze spontanee di mercato, i risultati sono stati positivi. Viceversa, ovunque siano stati richiesti un coinvolgimento politico durevole e sistematico e l'efficienza amministrativa dell'apparato statale, gli effetti sono stati ampiamente insoddisfacenti. Ancora più degno di riflessione è il fatto che ciò è accaduto spesso in paesi con un'amministrazione tutto sommato più efficiente di quella polacca (Ungheria, Repubblica Ceca). Considerazioni su questo tema sono sviluppate nella seguente sezione.

La trasformazione della proprietà dello stato e la sua capacità organizzativa

Come si è già sottolineato, il ruolo di assoluto dominio del settore statale all'inizio dell'economia post-comunista fece concentrare le aspettative sulla privatizzazione "dall'alto". Ma la fiducia nello stato andò molto più in là. Si supponeva che la creazione di una struttura istituzionale di economia di mercato, il conseguimento della stabilità macroeconomica, per non dire di una rete di sicurezza sociale

adeguata alle condizioni di libero mercato, sarebbero state progettate, e cosa ancora più importante migliorate velocemente ed efficacemente dagli organismi pubblici.

Al contrario, le aspettative nei confronti della privatizzazione "dal basso" erano molto più limitate. Certo, quasi tutti si aspettavano che le imprese del settore privato generico emergessero e crescessero; tuttavia in qualche modo esse erano spesso percepite come componenti necessarie ma ausiliarie della struttura dimensionale della società, dominata all'estremo superiore e al centro dalle ex IPS privatizzate. Allo stesso tempo, scarsissima attenzione, risorse e sforzo organizzativo sono stati dedicati alla creazione di un ambiente favorevole all'espansione del settore privato generico.

Tuttavia, a dispetto di ogni cosa, è stato quest'ultimo che si è esteso molto rapidamente, e non solo in Polonia ma anche in paesi dove la privatizzazione "dall'alto" è stata considerata un vero successo (Repubblica Ceca) o un successo relativo (Ungheria). Il settore privato generico ha avuto un comportamento abbastanza buono e le sue quote sul totale del prodotto e dell'occupazione non sono necessariamente inferiori rispetto a quelle delle ex IPS privatizzate.

Ovviamente, non vi è alcuna relazione di dipendenza, come in Polonia, grazie al maggiore successo della privatizzazione "dall'alto", ma le quote in questione sono impressionanti. Nella Repubblica Ceca sono le imprese con meno di 25 dipendenti che hanno incrementato la produzione a passi da gigante. Poiché il settore delle piccole imprese praticamente coincideva con il settore privato generico nel mondo post-comunista, una quota di quasi il 30% di tutti gli occupati nell'economia nazionale nel settore delle piccole imprese si traduce in una quota del 30% del settore privato generico. Inoltre, Zemlinerova e Benacek (1995) stimano che aggiungendo *solo* gli occupati nell'economia "grigia" o i non registrati, il totale cresce di altri dieci punti percentuali giungendo al 40% dell'occupazione totale (il termine "solo" significa che parte dell'economia "grigia" è composta di persone già conteggiate che lavorano nell'economia "ufficiale").

Le stime del peso relativo del settore generico privato e del settore delle ex IPS per l'Ungheria sono molto più difficili per varie ragioni: dati insoddisfacenti a causa del quasi-collasso degli uffici statistici ungheresi, relativa incomparabilità delle categorie statistiche per quanto riguarda il settore delle piccole imprese, non chiara struttura proprietaria in molte imprese ungheresi quasi-privatizzate, e così via. Cionondimeno, la produzione delle piccole imprese che

impiegano fino a 20-25 persone è stata per anni l'unica parte in crescita dell'economia nazionale. La sua quota, comunque, può essere minore che nella Repubblica Ceca, al contrario di quella del settore privato non registrato, che per definizione è il settore delle piccole imprese, che si ritiene più ampia in Ungheria.

Grandi aspettative a parte, i primi lavori sul cambiamento sistemico raramente hanno incluso riflessioni più elaborate sull'efficacia dello stato nel portare a termine i molti compiti a esso richiesti nel processo di transizione. Le eccezioni sono gli articoli, come quello scritto da Brian Levy (1993), che affrontano in modo sistematico questo problema generalmente sottovalutato. I ragionamenti di Levy aiutano ad analizzare il problema considerato in questa sezione.

Levy asserisce che tra le principali determinanti del successo o del fallimento delle riforme (e, si può aggiungere, del cambiamento sistemico), quella che, accanto alla volontà politica, gioca un ruolo fondamentale è l'intensità organizzativa delle riforme, o la già menzionata capacità della pubblica amministrazione di portare a termine le riforme che richiedono una tale intensa capacità organizzativa. Se si ritiene che questa capacità sia bassa, allora il successo delle riforme dipende da un'adeguata miscela di misure istituzionali.

Dovunque ci si trovi a fronteggiare una bassa capacità organizzativa dello stato, la strategia ottimale – suggerisce Levy – dovrebbe consistere nel limitare lo sforzo della riforma (nel nostro caso, lo sforzo del cambiamento sistemico) a poche aree cruciali per il loro successo che richiedano un alto grado di capacità amministrativa. Se necessario, questi sforzi possono essere intrapresi con l'assistenza di esperti stranieri. Tutte le rimanenti misure del "pacchetto" di riforme non dovrebbero sovraccaricare l'amministrazione pubblica. L'autore in questione si riferisce a questi sforzi come «riforme fatte con un tratto di penna». Facili da realizzare, queste misure possono cionondimeno essere cruciali per il successo della riforma (per esempio la liberalizzazione dei prezzi interni o liberalizzazione del commercio estero).

L'approccio di Levy favorisce la comprensione del successo relativo della privatizzazione "dal basso" a paragone con quella "dall'alto". Eliminare le barriere all'imprenditorialità è chiaramente più facile che privatizzare la proprietà dello stato, poiché quest'ultima strategia richiede una struttura legale piuttosto elaborata, procedure amministrative ben disegnate e una rete di istituzioni pubbliche e private che prendano parte al processo in vari ruoli. Vale la pena di

notare che anche le "scorciatoie" alla privatizzazione, come la ben nota e apprezzata *privatizzazione basata sui coupon* della Repubblica Ceca, sebbene accelerino il processo di privatizzazione, sono dal punto di vista organizzativo più intensive della semplice rimozione delle barriere al settore privato generico.

La superiorità dell'ordine spontaneo

Anche se convincenti, le considerazioni che precedono sono basate su alcune ipotesi implicite. A mio parere, l'eliminazione di barriere fondamentali all'imprenditorialità (la "libertà d'impresa") è più facile della privatizzazione delle proprietà dello stato ed è possibile ricondurre ai successi della prima strategia la crescita dinamica del settore privato in Polonia. Così, ritengo che vi siano motivi che spiegano perché le azioni pianificate di migliaia di burocrati producano risultati meno soddisfacenti dello sviluppo spontaneo del settore privato generico.

A questo punto occorre far riferimento a Friederich von Hayek e alla sua teoria dell'ordine spontaneo. Nel corso dei passati 20-30 anni la superiorità dell'ordine spontaneo, non pianificato da alcuno ma creato dal processo evolutivo dell'ordine economico, politico e sociale attraverso il processo per tentativi ed errori, si è enormemente rafforzata con la filosofia della scienza nota come *teoria della crescita della conoscenza* che emerge dai lavori di Hayek, ma anche di Polanyi e di Thomas Kuhn. In breve, essa è sostenuta dalla ben argomentata tesi che le *possibilità di articolare la conoscenza sono limitate*. La conoscenza che noi possiamo esprimere è solo una frazione della conoscenza che possediamo. Tuttavia, possiamo *usare* la parte inarticolata della nostra conoscenza nelle nostre azioni.

Questi concetti apparentemente astratti hanno conseguenze estremamente importanti per la teoria e la politica economica, poiché sono precisamente le conseguenze della conoscenza inarticolata, *tacita*, che fanno sì che la privatizzazione "dall'alto" dia risultati peggiori rispetto a quella "dal basso". E questi risultati possono verificarsi senza riguardo alla competenza e alla diligenza dei burocrati coinvolti nella prima. Alla luce della teoria della crescita della conoscenza, i burocrati, non importa quanto bene informati, si trovano in serio

svantaggio a causa della loro limitata abilità nell'usare la conoscenza inarticolata che gli altri partecipanti all'economia posseggono. Mentre i produttori privati utilizzano sia la loro conoscenza articolata sia quella inarticolata nelle loro quotidiane attività sul mercato, i burocrati devono dipendere principalmente dalla conoscenza articolata che passa attraverso i canali burocratici. Se utilizzano la conoscenza inarticolata, è solo quella che loro stessi e i loro più vicini collaboratori posseggono direttamente. A paragone con la conoscenza contenuta nelle decisioni di mercato di migliaia e spesso di centinaia di migliaia di partecipanti privati, le loro decisioni sono di necessità basate su un insieme drammaticamente più piccolo di conoscenza (per maggiori dettagli su questo punto si veda Lavoie 1985).

La teoria di Hayek dell'ordine spontaneo è una spiegazione generale considerata valida per ogni paese: i burocrati sono condannati, per le ragioni illustrate sopra, a decisioni economiche relativamente inefficienti rispetto a quelle prese dai partecipanti al mercato. Inoltre, essi non solo applicano una conoscenza più limitata, ma prendono anche decisioni di cui non portano la responsabilità finanziaria. Quest'ultimo argomento, che deriva dalla teoria dei diritti di proprietà, ricorda che quanti sopportano la responsabilità finanziaria delle loro azioni non solo usano la conoscenza in maniera più efficiente ma lo fanno in modo più responsabile, nel senso che sono costretti dalla minaccia di una perdita. Al contrario, i politici e i burocrati, le cui azioni - in caso di perdita - implicano costi che si riversano sui contribuenti del loro paese, sono molto più inclini a seguire i loro capricci o le preferenze ideologiche, senza considerarne il significato economico.

Tali considerazioni, derivanti da Hayek e dalla teoria dei diritti di proprietà, possono essere utilizzate per interpretare le più diverse azioni pubbliche nei vari paesi del mondo: la superiorità della privatizzazione "dal basso" su quella "dall'alto" nei paesi post-comunisti in transizione come l'alta probabilità di fallimento delle "s sofisticate" politiche industriali nelle mature economie occidentali. Esse però non dicono nulla sulle conseguenze della particolare debolezza dello stato post-comunista.

La bassa capacità di organizzazione dello stato ereditato generalmente riconosciuta, la sua amministrazione inefficiente e corrotta, tutto questo dovrebbe essere preso in considerazione nella progettazione e nell'attuazione dei programmi di transizione. I decenni di centralismo comunista hanno estinto in larga misura nelle persone

ogni sentimento di responsabilità. Allo stesso tempo, l'arbitrarietà delle decisioni e la mancanza di ogni reale "regola del gioco" da parte dello strato sociale governante hanno gravemente danneggiato gli standard etici, non solo tra gli amministratori (si vedano Szymanski e Winiecki 1996). In tali circostanze la liberalizzazione politica può essersi trasformata in *aumento* della corruzione. Una volta scomparsa la paura della polizia segreta, l'etica borghese, pietra angolare dell'economia capitalistica, non è stata ricostruita (Krasznai e Winiecki 1993 e 1995).

Nel suo eccellente saggio sullo stato nel processo di transizione, Janos Kornai (1992) indicò numerose debolezze dello stato post-comunista. A parte quelle già messe in rilievo, Kornai considerò anche la mancanza di consenso politico, che normalmente serve come segnale di orientamento, il sentimento d'incertezza della vecchia burocrazia e il risultante servilismo, il drenaggio delle persone migliori dal settore degli affari. Un'altra determinante importante della debolezza dello stato è la mancanza di esperienza del sistema giudiziario nell'affrontare i suoi nuovi compiti nell'economia capitalistica di mercato (debole difesa dei diritti di proprietà).

Kornai ha posto l'accento sull'incoerenza tra la debolezza, la corruzione e il sovraccarico dello stato da un lato e le crescenti richieste di risolvere tutti i problemi associati al cambiamento sistemico (e velocemente). Queste richieste sono di gran lunga lontane dalla capacità dello stato (cioè della sua amministrazione) di soddisfarle. È irritante dover ricordare, a quanti richiedono l'intervento dello stato ogni volta che non gradiscono qualche sviluppo che, a parte i meriti o i demeriti di ciascun caso particolare, "è precisamente quel genere di stato al quale dovrebbero trasferire tutte le funzioni, e che per qualche tempo inevitabilmente rimarrà quel genere di stato". In altre parole, gli interventisti più accesi non solo ignorano lo svantaggio relativo dello stato nel prendere decisioni che riguardano l'economia, fatto che è stato messo in evidenza da decenni da Hayek, da altri pensatori neo-austriaci e dai teorici dei diritti di proprietà, ma non sembrano neppure consapevoli del fatto che la loro richiesta di intervento è non solo svantaggiosa in generale, ma è anche diretta a uno stato post-comunista che si trova in serio svantaggio a causa del lascito del comunismo.

Dalla precedente analisi delle debolezze degli stati post-comunisti (si tratta di debolezze durature) derivano importanti conclusioni per quanto riguarda il ruolo dell'ordine spontaneo nella transizione

verso l'economia capitalistica di mercato. L'approccio di Hayek suggerisce che nella transizione post-comunista si dovrebbe dare la massima libertà possibile ai processi economici regolati dal mercato. L'esperienza polacca, in cui il processo di privatizzazione è andato in stallo mentre il settore privato è cresciuto a tassi impressionanti, fornisce un forte sostegno empirico alla raccomandazione formulata nel paragrafo precedente. Anche l'esperienza degli altri paesi più avanti nel processo di transizione verso l'economia capitalistica di mercato, in cui la privatizzazione "dall'alto" è andata meglio, va a sostegno di questa raccomandazione.

Inoltre, dovunque lo stato non può rinunciare ai suoi obblighi nel progettare (e qualche volta anche nel realizzare) la propria uscita dalla scena economica, le sue regole dovrebbero permettere la più ampia possibilità di sviluppo spontaneo *all'interno* delle nuove regole, così che le decisioni decentralizzate degli agenti economici privati, caratterizzate da una maggiore conoscenza di base, sostituiscano quelle burocratiche. Per inciso, questo è il principio seguito dalla *leadership* ceca con buoni risultati.

È opportuna a questo punto una nota di cautela. La libertà di manovra più ampia possibile per i processi economici spontanei non deve essere vista come un incoraggiamento all'anarchia. I processi economici spontanei dovrebbero godere di libertà all'interno di una struttura istituzionale liberale intesa in senso lato (le già menzionate "regole generali" di Hayek), il che significa un minimo di stabilità politica, una struttura macroeconomica e una moneta relativamente stabili, diritti di proprietà adeguatamente protetti, applicazione della legge in maniera relativamente efficiente, eccetera.

Quanti pensano che la quasi scomparsa delle funzioni di base dello stato, in alcuni paesi post-comunisti come la Russia, presagisca l'apparizione del tanto desiderato stato limitato e porti a una maggiore prosperità economica (si veda Bell 1996) fraintendono seriamente la natura del problema. Lo stato dovrebbe essere limitato nelle sue funzioni, ma queste dovrebbero essere svolte con efficienza ed efficacia. L'efficienza di un siffatto stato minimale dipende dall'esistenza di certe precondizioni come l'accettazione politica del sistema, un orientamento a osservare la legge e a farla rispettare, una moralità a sostegno della libera economia. Solo allora lo stato può rimanere piccolo (in termini di quota di risorse che prende ai cittadini sotto forma di tasse) e allo stesso tempo efficiente.

Se queste precondizioni non sono soddisfatte anche in minima parte, abbiamo l'anarchia hobbesiana che nel particolare contesto post-comunista si è tradotta in coalizioni redistributive mafiose le quali, invece di usare l'olsoniana "logica dell'azione collettiva" (Olson 1965, 1980), utilizzano armi ed esplosivi nelle loro attività di corruzione ed estorsione. Quanto si è detto riduce drasticamente gli incentivi per i normali cittadini a esplorare le opportunità offerte dalla libertà economica. La potenzialità dell'ordine spontaneo risulta allora utilizzata in modo estremamente limitato.

Le minacce dell'incompleta transizione per i processi spontanei: effetti della degenerazione politica

Le nostre considerazioni sono state finora piuttosto ottimistiche. Nonostante il fallimento della privatizzazione delle imprese di proprietà statale, il zig zag delle politiche macroeconomiche e, cosa non meno importante, l'apparente instabilità politica, la transizione polacca verso un'economia dominata dal settore privato è proceduta di buon passo. La Polonia si è trovata all'avanguardia in termini di ripresa economica e crescita rapida fra i paesi post-comunisti. La degenerazione politica e le politiche che corrodono la direzione del cambiamento economico sono risultate relativamente poco importanti.

Tuttavia, vi è una domanda cruciale, ovvero se questo felice stato di cose potrà continuare indefinitamente. Come è già stato messo in evidenza, i processi spontanei hanno bisogno di un ambiente favorevole per avere esito positivo; in caso contrario cominciano a degenerare. Questo è ciò che può colpire la transizione polacca, sia pur con qualche ritardo di tempo. L'importanza relativamente scarsa delle azioni dannose dello stato è una caratteristica incoraggiante della transizione polacca, ma solo per il momento.

La fallita privatizzazione "dall'alto", unita all'apparente indisponibilità dei governi successivi ad affrontare il problema delle imprese di stato dominate dal lavoro, può avere serie conseguenze per l'ulteriore espansione del settore privato generico, motore reale della crescita dell'economia polacca (si veda Mickiewicz 1995). Un'ampia maggioranza delle imprese di proprietà statale non è stata ancora

privatizzata. Molte grandi imprese continuano a campare a fatica senza grandi profitti, ma pagando alti salari, e al tempo stesso senza pagare tasse, contributi previdenziali, fornitori e creditori.

La recente legge sulla privatizzazione e la commercializzazione (1996) rivela il progetto della coalizione ex-comunista di mantenere un ampio settore pubblico (un paio di migliaia di compagnie di stato commercializzate!) attraverso la cosiddetta "commercializzazione per scopi diversi dalla privatizzazione". Questi progetti sono una seria minaccia per l'economia polacca per più di una ragione.

In primo luogo, l'esistenza di un ampio numero di imprese di stato inefficienti per un periodo indefinito è essa stessa un freno all'economia nazionale. Tali imprese generano un valore aggiunto molto minore di quello che un uso alternativo delle risorse da loro utilizzate potrebbe produrre. Il dinamismo dell'economia nazionale ne soffre.

In secondo luogo, il mantenimento di un ampio gruppo d'impresse di stato spalanca la finestra della corruzione. Il cameratismo e il patronaggio politico ridurranno ulteriormente il già relativamente basso livello di efficienza di queste imprese.

In terzo luogo, l'ampio settore delle imprese pubbliche crea un *effetto buco nero*, nel senso che inghiotte risorse che altrimenti sarebbero disponibili per le più efficienti imprese private. In queste circostanze, la copertura politica delle grandi imprese statali e la collusione dei loro manager con i pubblici ufficiali fa in modo che si butti altro denaro nel tentativo di recuperare quello che è già stato perduto. Inoltre, poiché il settore finanziario è ancora ampiamente nelle mani dello stato, esso è più sensibile all'allocazione politica delle risorse che a quella economica, e ciò riduce l'efficienza dell'economia nel suo complesso.

Quarto, il livello aggregato dei sussidi di vario genere che fluisce verso il settore delle imprese pubbliche, politicamente più forte, è una minaccia costante per la stabilità macroeconomica. Se queste imprese non possono sopravvivere da sole durante il periodo dell'elevata crescita economica – e dopo più di sette anni dall'inizio della transizione! – vi è il pericolo che la loro copertura politica possa divenire molto pericolosa per il bilancio dello stato in circostanze economiche avverse.

Chi scrive ha fiducia nell'elasticità intrinseca del settore privato e nella sua abilità di difendersi dalle peggiori conseguenze delle politiche governative con reazioni spontanee ai tentativi dello stato di

dominare e controllare. Tuttavia, se troppi sforzi vengono spesi in azioni difensive, il suo ruolo fondamentale di principale generatore di ricchezza attrarrà sempre meno attenzione, mentre i trasferimenti di ricchezza socialmente inefficienti ma efficienti sul piano individuale finiranno con l'attrarne di più. Dovremmo essere consapevoli del fatto che le lezioni che si traggono dagli aspetti positivi e negativi dell'esperienza polacca sono in larga misura applicabili ad altri paesi post-comunisti in transizione (per maggiori dettagli sull'attuale situazione polacca si veda Winiecki 1996).

BIBLIOGRAFIA

- BELL M. (1996), *The Eastern Market. The Future of the Post-Communist Countries*, Adam Smith Institute, London.
- BENACEK, V. (1993), "Toil and trouble of an indigenous entrepreneur during transition. The case of the Czech Republic", CERGE, Prague, September 30, dattiloscritto.
- BOBINSKA, K. (1994), "Sytuacja gospodarcza sektora przedsiębiorstw", *Koniunktura Gospodarcza Polski*, Biuletyn Centrum Adama Smitha, no. 2.
- CHMIEL J. e PAWŁOWSKA, Z. (1996), "Sektor prywatny w Polsce w latach 1990-1994" (Settore privato polacco nel 1990-1994), Adam Smith Research Centre, Warsaw.
- GOMULKA, S. (1992), "On the design of economic policy: the challenge of Eastern Europe", *Debate on Transition, Acta Oeconomica*, vol. 44, no. 3-4.
- GRUSZECKI, T. e WINIECKI, J. (1991), "Privatization in East-Central Europe: a comparative perspective", *Aussenwirtschaft*, Nr. 1.
- KORNAI, J. (1992), "The post-socialist transition and the state: reflections in the light of Hungarian fiscal problems", *American Economic Review*, vol. 82, no. 2.
- KRASZNAI, Z. e WINIECKI J. (1993), "Formal and informal constraints in transition to the market: costs of neo-classical utility maximization". Articolo per il simposio su "Moral foundations of a free society", Madralin, 1-4 July, dattiloscritto (si veda anche, 1995, *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 7, no. 2).
- LAVOIE, D. (1985), *National Economic Planning. What is Left?*, Ballinger, Cambridge, Mass.
- LEVY, B. (1993), "An institutional analysis of the design and sequence of trade and investment policy reform", *The World Bank Economic Review*, vol. 7, no. 2.
- MICKIEWICZ, T. (1995), "Nierównowaga praw i obowiązków pracy i kapitału: Polska okresu transformacji systemowej" (Lo squilibrio tra lavoro e capitale nella trasformazione sistemica polacca), *Zeszyty Centrum im. Adama Smitha*, Warsaw.
- NORTH, D.C. (1979), "A framework for analyzing the state in economic history", *Explorations in Economic History*.
- OLSON, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

- OLSON, M. (1980), *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven.
- SZYMANDERSKI, J. e WINIECKI, J. (1996), "Property rights, private sector, and public attitudes", in Winiecki ed.
- WINIECKI, J. (1986), "Why economic reforms fail in the Soviet system. A property rights-based approach (Electoral disaster of the reform grouping: social and political determinants)", *Seminar Paper*, no. 374, Institute for International Economic Studies, Stockholm, dattiloscritto (anche in *Economic Inquiry*, vol. 28, no. 2, 1990).
- WINIECKI, J. (1991), *Resistance to Change in the Soviet Economic System*, Routledge, London.
- WINIECKI, J. (1992), *Privatization in Poland. A Comparative Perspective*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- WINIECKI, J. (1993), "Klęska wyborcza obozu reform: Przyczyny społeczne i polityczne", *Rzeczpospolita*, October 9-10.
- WINIECKI, J. ed. (1996), "Institutional barriers to economic growth: Polish incomplete transition", Adam Smith Research Centre, Warsaw.
- ZEMPLINEROVA, A. e BENACEK, V. (1995), "New private sector in the Czech Republic", *Reform Round Table Working Paper*, no. 18, Institute of Economic Studies, Prague University, January, dattiloscritto.